



CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO EM DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ALICE SERPA BRAGA

VIABILIZAÇÃO DO USO PÚBLICO DE PARQUES NACIONAIS E A
DISPONIBILIZAÇÃO POR PARTICULARES DE SERVIÇOS DE APOIO À
VISITAÇÃO

Brasília

2013

ALICE SERPA BRAGA

**VIABILIZAÇÃO DO USO PÚBLICO DE PARQUES NACIONAIS E A
DISPONIBILIZAÇÃO POR PARTICULARES DE SERVIÇOS DE APOIO À
VISITAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Direito
pelo programa de Mestrado e Doutorado em
Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientadora: Prof. Dra. Márcia Dieguez
Leuzinger

Brasília

2013

Braga, Alice Serpa.

Viabilização do uso público de parques nacionais e a disponibilização por particulares de serviços de apoio à visitação/ Alice Serpa Braga. -- Brasília: A Autora, 2013.

160 f.

Dissertação (Mestrado)-Centro Universitário de Brasília Programa de Mestrado em Direito. Orientadora: Prof. Dra. Márcia Dieguez Leuzinger.

1. Direito ambiental. 2. Sistema Nacional de Unidades de Conservação. 3 Parque Nacional. 4. Uso público. 5. Participação privada. I. Título. II. Leuzinger, Márcia Dieguez (Orientadora).

CDU:

ALICE SERPA BRAGA

**VIABILIZAÇÃO DO USO PÚBLICO EM PARQUES NACIONAIS E A
DISPONIBILIZAÇÃO POR PARTICULARES DE SERVIÇOS DE APOIO À
VISITAÇÃO**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Direito
pelo programa de Mestrado e Doutorado em
Direito do Centro Universitário de Brasília.

Orientadora: Prof. Dra. Márcia Dieguez
Leuzinger

Brasília, 27 de fevereiro de 2013.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Márcia Dieguez Leuzinger

Prof. Dr. Fernando Paiva Scardua

Prof. Dr. Luis Carlos Martins Alves Júnior

Prof. Dra. Solange Teles da Silva

Aos meus pais, Raimundo e Goretti, eternos incentivadores, por terem me ensinado que o esforço e a humildade conduzem a conquistas valorosas.

AGRADECIMENTOS

À Professora Márcia Leuzinger por, com simplicidade, transmitir sua dedicação à causa ambiental e motivar o aprofundamento dos estudos na área.

Às Procuradorias Federais Especializadas junto ao ICMBio e ao IBAMA e à Assessoria Jurídica do SFB, onde foi gestado, iniciado e concluído esse projeto. Agradeço aos amigos de trabalho nas pessoas da Micheline e do René. Agradeço também ao Luís Neves, pela disponibilidade e valiosas informações.

À Marcela, amiga e companheira de mestrado e de trabalho, pelo inestimável auxílio, incentivo e exemplo, do início até o final dessa etapa.

Às minhas vizinhas e irmãs brasilienses, por fazerem do dia-a-dia uma rotina mais leve.

Ao Rafael, por comigo dividir os sonhos e as lutas, pela compreensão e por me animar em persistir.

A Cici e Maurício, irmãos que sinto falta de ter por perto, pelas orações e torcida e pela alegria de saber que posso contar sempre com vocês.

À Mariana, minha princesa, que me ensina a me encantar com as pequenas coisas.

A Deus, por tudo.

RESUMO

O presente trabalho consiste na análise da participação privada como instrumento de viabilização do uso público de parques nacionais. Na abordagem histórica dos parques nacionais, revelou-se sua vocação para o turismo ecológico e se expôs a inconsistência legislativa e institucional para tratar das unidades de conservação. Constatou-se que a edição da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000 representou um avanço na sistematicidade da matéria. Sua tramitação legislativa revelou divergências entre as correntes ambientalistas e elevou o desenvolvimento sustentável como princípio que se espraia por todo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Verificou-se que a Lei n. 9.985/2000 não logrou afastar as dificuldades institucionais e as carências financeiras e técnicas que envolvem a gestão das unidades de conservação. Apreciou-se o panorama dos parques nacionais para constatar que tampouco essa categoria encontrou êxito na sua implementação. Reparou-se que a educação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico, como objetivos imediatos do parque nacional, também figuram como fonte geradora de receitas para a unidade e para o sistema. Para concretizar essas finalidades, verificou-se ser imprescindível a disponibilização de uma infraestrutura mínima e de serviços de apoio à visitação. Para viabilizá-los, percebeu-se ser possível a participação privada, através da outorga de uso privativo de parcela do parque nacional, vinculado à execução de atividades que fomentem a visitação. Abordaram-se os títulos jurídicos que legitimam a presença de particulares no desempenho desses serviços. Abordaram-se os desafios que permeiam o procedimento prévio de seleção e a relação entre a Administração Pública e o particular. Ao final, apresentaram-se propostas para que a execução, pela iniciativa privada, de atividades de apoio ao turismo logre alcançar os objetivos específicos dos parques nacionais, bem como sua finalidade última de conservação da biodiversidade.

Palavras-chave: Direito Ambiental. Direito Administrativo. Uso Público. Parques Nacionais. Turismo Ecológico. Participação Privada. Concessão, Autorização e Permissão de Uso de Bem Público.

ABSTRACT

This essay aims to analyse the private participation as a tool for enabling the public use of national parks. In the historical approach of the national parks, it was found its vocation for ecotourism but also exposed the inconsistency of legislative and institutional framework to address the conservation units. It was found that the enactment of Federal Law n. 9.985 of July 18, 2000 represented a breakthrough in the systematicity of the subject. The legislative process revealed dissents inside the environmental wing and elevated the environmental sustainable development as a principle that spreads across the National System of Environmental Conservation Areas (SNUC). It was assessed that the Federal Law n. 9.985/2000 failed to dispel the institutional difficulties and shortcomings that involve financial and technical management of protected areas. After conducting a brief overview of the current situation of the national parks, it was noted that neither this category of protected areas has been successful in its implementation. In this context, environmental education, recreation in touch with nature and ecotourism, as immediate objectives of the national park, may also become sources of revenue for the unit and for the entire system. To achieve these goals, it proved essential providing a minimal infrastructure and support services to visitors. To make them feasible, private participation can be established as an important alternative, through the granting of exclusive use of a portion of the national park, linked to the implementation of activities that encourage visitation. This work examines the legal titles to legitimize the presence of individuals in the performance of those services and the challenges that pervade the procedure of prior selection and the relationship between public administration and private. At the end, this essay presented proposals for the implementation by the private sector, to support tourism activities that will achieve the specific objectives of the national parks, as well as its ultimate goal of biodiversity conservation.

Keywords: Environmental Law. Administrative Law. Public Use. National Park. Ecotourism. Private participation. Concessions.

LISTA DE SIGLAS

AM	Amazonas
APA	Área de Proteção Ambiental
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
BA	Bahia
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CDCMAM	Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
CE	Ceará
CGCAP	Coordenação Geral de Gestão de Pessoas do ICMBio
CGEUP	Coordenação Geral de Uso Público e Negócios
CGPRO	Coordenação Geral de Proteção Ambiental
CITES	Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em perigo de extinção
CNUC	Cadastro Nacional das Unidades de Conservação
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CF	Constituição Federal
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COP	Conferência das Partes
DF	Distrito Federal
DIBIO	Diretoria de de Conservação da Biodiversidade
DIREC	Diretoria de Ecossistemas
DIREF	Diretoria de Florestas
DIMAN	Diretoria de de Criação e Manejo de Unidades de Conservação
DISAT	Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação
EMBRATUR	Instituto Brasileiro do Turismo
ES	Espírito Santo
ESEC	Estação Ecológica
FLONA	Floresta Nacional
FUNATURA	Fundação Pró-Natureza
GO	Goiás
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

MA	Maranhão
MG	Minas Gerais
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MN	Monumento Natural
ONG	Organização não-governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PA	Pará
PARNA	Parque Nacional
PI	Piauí
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PR	Paraná
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REBIO	Reserva Biológica
RESEX	Reserva Extrativista
REVIS	Refúgio da Vida Silvestre
RJ	Rio de Janeiro
RPPN	Reserva Particular do Patrimônio Natural
RR	Roraima
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
SUDEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência da Borracha
TCU	Tribunal de Contas da União
UC	Unidade de Conservação
UICN	União Internacional para Conservação da Natureza
UNWTO	<i>World Tourism Organization</i>
WWF	<i>World Wildlife Fund</i>

LISTA DE FIGURAS

- 3.1 Número e área total das unidades de conservação federais – Brasil 1992-2010
- 3.2 Número de visitantes nos parques nacionais - Brasil – 2008
- 3.3 Distribuição percentual dos visitantes nos parques nacionais – Brasil - 2008
- 3.4 Crescimento da visitação das unidades de conservação federais
- 3.5 Distribuição de categorias de unidades de conservação federais em números
- 3.6 Distribuição percentual de categorias de unidades de conservação federais em extensão territorial
- 3.7 Receita oriunda da visitação de parques nacionais – Brasil - 2008
- 3.8 Experiências de outorga a particulares de atividades de apoio à visitação em parques nacionais
- 3.9 Número de operadores privados formalizados nas unidades de conservação federais.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	16
2.1	A SEGREGAÇÃO DE ESPAÇOS PROTEGIDOS E A EVOLUÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO CENÁRIO INTERNACIONAL	17
2.2	UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL	31
2.2.1	Antecedentes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação	31
2.2.2	O Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a tramitação legislativa	38
2.2.3	Estrutura institucional e as unidades de conservação	45
2.3	PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À GESTÃO DOS PARQUES NACIONAIS E À VIABILIZAÇÃO DO USO PÚBLICO COM PARTICIPAÇÃO PRIVADA	52
2.3.1	Princípios do direito ambiental	53
2.3.1.1	<i>Princípio da participação</i>	53
2.3.1.2	<i>Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente</i>	58
2.3.1.3	<i>Princípio do desenvolvimento sustentável</i>	60
2.3.2	Princípios do direito administrativo	63
2.3.2.1	<i>Princípio da supremacia do interesse público</i>	64
2.3.2.2	<i>Princípio da legalidade e o princípio da finalidade</i>	65
2.3.2.3	<i>Princípio da razoabilidade, princípio da proporcionalidade e motivação dos atos administrativos</i>	66
2.3.2.4	<i>Princípio da eficiência</i>	68
3	DESAFIOS E FINALIDADES DOS PARQUES NACIONAIS	70
3.1	IMPLEMENTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO SNUC	71
3.1.1	Principais dificuldades	73

3.1.2	Financiamento	78
3.2	USO PÚBLICO	85
3.2.1	Atividades de interpretação e educação ambiental	87
3.2.2	Recreação em contato com a natureza e turismo ecológico	88
3.3	DADOS ATUAIS DOS PARQUES NACIONAIS NO BRASIL	96
4	PARTICIPAÇÃO PRIVADA NA VIABILIZAÇÃO DE USO PÚBLICO DE PARQUES NACIONAIS	102
4.1	O ESPAÇO PÚBLICO x ESPAÇO PRIVADO	103
4.2	DISPONIBILIZAÇÃO POR PARTICULARES DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO	110
4.3	NATUREZA JURÍDICA	118
4.3.1	Concessão de serviço público	119
4.3.2	Terceirização	122
4.3.3	Uso privativo de bem público	123
4.3.3.1	<i>Autorização de uso</i>	129
4.3.3.2	<i>Permissão de uso</i>	131
4.3.3.3	<i>Concessão de uso</i>	132
4.4	CONTRAPRESTAÇÃO PELO USO PRIVATIVO E PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO DO PARTICULAR	133
4.5	EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E ADMINISTRAÇÃO DOS RISCOS	140
4.6	PONTOS CONTROVERTIDOS E CAMINHOS PARA SOLUÇÃO	144
4.6.1	Ausência de previsão no plano de manejo	145
4.6.2	Parceria Público-Privada	147
5	CONCLUSÕES	151
	REFERÊNCIAS	156

1. INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), instituído pela Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, listou os parques nacionais na categoria de proteção integral e lhes atribuiu a vocação para a pesquisa científica, a educação e interpretação ambientais, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico. Em conformidade com a norma, a conservação da biodiversidade em parques nacionais se concretiza, também, pela experiência do ser humano com a natureza intocada.

Não obstante, no Brasil, apenas 32 dos atuais 68 parques nacionais estão abertos à visitação. Esse quadro retrata a ausência de concretude do disposto na Lei do SNUC. O uso público dessas unidades, fomentado pela disponibilização de infraestrutura e atividades de apoio à visitação, favorece a implementação do parque, gera recursos financeiros que podem ajudar no seu custeio e apoiar outras unidades e, no contexto do desenvolvimento sustentável, dinamiza a economia do entorno. Sob essa perspectiva, fortalece o sistema de espaços territoriais especialmente protegidos e, conseqüentemente, a proteção da diversidade biológica.

A ideia dos parques nacionais remonta, desde sua origem, à preocupação de proteger paisagens de notável beleza cênica da interferência humana para desfrute das presentes e futuras gerações. Como primeira expressão moderna de áreas protegidas, a questão atravessou o histórico da temática ambiental no cenário internacional. Nessa evolução, aos parques nacionais foram agregados o atributo de preservação da diversidade biológica e a necessidade de se ajustar às demandas do desenvolvimento sustentável.

O quadro reproduziu-se também na dimensão nacional. A abordagem do avanço normativo e mudanças institucionais permite compreender as dificuldades e contradições que atualmente se enfrentam na lida das unidades de conservação. A efetividade do SNUC, compreendida com a concretização das finalidades específicas de cada unidade, a conectividade entre elas e a objetivação da proteção da biodiversidade, depende da superação das deficiências técnicas, administrativas, políticas e financeiras.

Relativamente aos parques nacionais, a participação da iniciativa privada na viabilização de estrutura e serviços de apoio à visitação apresenta-se como um instrumento para concretizar a destinação de uso público que lhe foi conferida pelo SNUC. A hipótese

suscitada é de que a carência de recursos financeiros e de expertise da Administração em desenvolver arcabouço e atividades de visitação nos parques nacionais pode ser complementada pela participação privada, através da outorga de uso de bem público. O tema é sensível e impõe que sejam observados princípios do direito administrativo e do direito ambiental que incidem sobre a gestão das unidades de conservação.

A proposta encontra lastro na Lei do SNUC e no seu decreto regulamentador (Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002). Esses diplomas normativos não disciplinam a matéria de forma minuciosa, o que rende ao gestor a insegurança jurídica na formalização e no monitoramento da relação entre a Administração e o particular prestador dos serviços de apoio à visitação nos parques nacionais. Nesse sentido, faz-se necessário localizar a participação privada na viabilização do uso público em parques nacionais e avançar na definição do instrumento jurídico e normas adequadas para materializar e reger essa conjuntura.

Nessa linha, o presente trabalho busca responder às seguintes questões principais: Qual o substrato histórico e atual das finalidades do parque nacional, como categoria de unidade de conservação? Quais as principais deficiências na implementação dos parques nacionais? Como a iniciativa privada se insere na viabilização do uso público dos parques nacionais? Em que medida a participação privada aplaca as carências de implementação? Quais os instrumentos que podem formalizar a relação entre a Administração e o particular prestador de serviços de apoio à visitação? Quais as regras incidentes no procedimento prévio à escolha do objeto a ser outorgado e do particular a quem caberá desempenhar as atividades de apoio à visitação? Quais as orientações que podem prevenir dificuldades na execução do ajuste com o particular?

A construção das respostas foi realizada com fundamentos em pesquisa bibliográfica e documental sobre o tema, na doutrina nacional e estrangeira, em notícias veiculadas em jornais e revistas e na prática administrativa federal.

2. SISTEMA NACIONAL DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

Este capítulo tem por objeto apresentar o histórico das áreas protegidas e os princípios que devem orientar a sua gestão. A abordagem do tema no contexto internacional permite a compreensão da relevância dessa categoria para a evolução da estratégia de criação de unidades de conservação e para a proteção da biodiversidade.

O Brasil reproduziu a experiência estrangeira e importou o modelo de parques nacionais como ponto central inicial da política ambiental. A ele foram somadas, em razão da necessidade de contemplar diferentes objetivos, outras categorias de manejo de unidades de conservação. A evolução normativa culminou com a edição da Lei do Sistema Nacional de Unidades¹ (Lei do SNUC), cuja tramitação revela as divergências existentes entre os ambientalistas e aponta para a necessidade de superá-las. Para a apreensão das dificuldades que permeiam o assunto, abordam-se a estrutura federal e o endereço institucional competente para cuidar dos parques nacionais e das demais categorias de unidades de conservação (UC).

Ao final, apresenta-se o arcabouço principiológico que deve nortear a gestão das áreas protegidas. Considerando que a criação e manutenção das UC se inserem dentre as competências administrativas vinculadas à proteção ambiental, incidem princípios do direito administrativo e do direito ambiental.

Deve-se registrar que o objeto do escorço histórico se restringe às unidades de conservação, com enfoque nos parques nacionais. Nesse contexto, são abordadas as áreas criadas pelo Poder Público, com finalidade de proteção ambiental, compreendidas no conceito constitucional de espaço territorialmente protegido². Não são retratadas as outras espécies de áreas protegidas tomadas como mera limitação administrativa³, a exemplo da reserva legal⁴ e

¹ BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 21 ago. 2012.

² O termo unidades de conservação foi inauguralmente utilizado na Resolução CONAMA n. 01, de 23 de janeiro de 1986, mas não foi reproduzido no texto constitucional, no qual se cunhou a expressão espaço territorial especialmente protegido. Com a terminologia se pretendeu estender o máximo de proteção a todos os espaços ambientais. Cf. LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes.** Curitiba: Letra da lei, 2009. p. 116-117.

³ JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Instrumentos para a conservação da biodiversidade. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. p. 227.

⁴ Porção de toda propriedade rural, cuja proporção varia em conformidade com o bioma, em que deve ser preservada a cobertura vegetal nativa e cuja exploração econômica só é admitida mediante manejo sustentável. O conceito e disciplina são objeto da Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.

das áreas de preservação permanente⁵. No mesmo sentido, não se contemplam no objeto do presente estudo as terras indígenas e os territórios quilombolas, conquanto se reconheça a sua relevância para a conservação da biodiversidade. Desse modo, tomam-se as expressões espaços territoriais especialmente protegidos e área protegida⁶ como referências às unidades de conservação⁷.

2.1 SEGREGAÇÃO DE ESPAÇOS PROTEGIDOS E A EVOLUÇÃO DA QUESTÃO AMBIENTAL NO CENÁRIO INTERNACIONAL

A estreita relação da humanidade com o meio ambiente passou por inúmeras transformações ao longo do tempo⁸. Desde os primórdios da civilização, é inegável a dependência da vida em referência aos recursos naturais⁹, como valor de uso econômico direto, no provimento de alimentos e produtos para as necessidades do ser humano¹⁰.

Enquanto encarada como simples repositório de recursos naturais, a exploração desmedida da natureza, sem providências efetivas e tempestivas de proteção¹¹, pode ser apontada como a causa da sucumbência de algumas civilizações do passado¹².

A assimilação da capacidade da humanidade de alterar as características naturais levou a que alguns espaços fossem apartados do regime ordinário de apropriação e de exploração. O

⁵ As áreas de proteção permanente são espaços delimitados que servem à proteção de recursos hídricos, da estabilidade geológica e da qualidade do solo. O conceito e localização são delineados na Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.

⁶ No contexto internacional, a denominação mais utilizada é a de áreas protegidas. No entanto, o termo foi referido no Decreto n. 5.758, de 13 de abril de 2006, e nele foram incluídas as terras indígenas e os territórios quilombolas.

⁷ Registra-se a ausência de uniformidade de compreensão quanto ao alcance dos termos espaços territoriais especialmente protegidos e unidades de conservação. Para conhecer as divergências na utilização dos termos sugere-se consultar ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de e GANNEM, Roseli Senna. Conflitos em relação ao conceito de espaços territoriais especialmente protegidos. **Revista da Consultoria Legislativa**. Estudo, fevereiro/2006. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

⁸ BARBOSA, Livia Neves e DRUMMOND, José Augusto. Os direitos da natureza numa sociedade relacional: reflexões sobre uma nova ética ambiental. In: **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, 1994. p. 270-271. Para aprofundar o tema da cronologia dos fatos no desenvolvimento da questão ambiental, consultar BURSZTYN, Marcel e PERSEGONA, Marcelo. **A grande transformação ambiental: uma cronologia da dialética homem-natureza**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

⁹ SCARIOT, Aldicir. Panorama da biodiversidade brasileira. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. p.111.

¹⁰ BENJAMIN, Antônio Herman. O regime brasileiro de unidades de conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman; Edis Milaré (Org.). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 6, n. 21, jan-mar/2001, p.29.

¹¹ DIAMOND, Jared. **Colapso: como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2010. p.503.

¹² Ilha de Páscoa, ilhas de Pitcairn e Henderson, Anasazis, Maias, Vikings. In: DIAMOND, Jared. *Op. Cit.*

objetivo era afastar dessas áreas os impactos das ações antrópicas¹³. O motivo propulsor dessa estratégia fundava-se, ora na necessidade de manter estoques de recursos naturais¹⁴, ora na experiência espiritual revelada no contato com a natureza intocada¹⁵.

Como exemplo da referência ao valor econômico direto, o Japão, no século XVII, adotou medidas de contenção do consumo madeireiro quando se haviam esgotadas quase todas as suas fontes de produção. A par dessa estratégia, foi implantada uma política de recuperação de áreas degradadas e posterior destaque desses espaços para a preservação¹⁶. Essas providências impediram o exaurimento das florestas do Japão e garantiram a manutenção da base do recurso natural florestal.

Já a referência espiritual e religiosa da natureza propulsionou a criação das florestas sagradas na Rússia, Índia, Nigéria e outros países¹⁷.

Após esses registros de mais longa data, no século XIX, o crescimento populacional e o incremento da demanda por recursos naturais, advindos da revolução industrial¹⁸, marcam a contestação da ideia, antes prevalecente, da natureza inesgotável e estabelecem uma perspectiva diferenciada para a criação de áreas protegidas.

Nesse contexto, nos Estados Unidos, surgiram duas correntes ambientais: a preservacionista e a conservacionista¹⁹. A conservacionista entendia ser possível a utilização racional dos recursos nacionais, com vistas a harmonizar a exploração econômica dos bens e a manutenção da qualidade do meio ambiente. A preservacionista, por seu turno, pautava-se pela ideia de que a proteção efetiva do meio ambiente somente seria realizada com a delimitação de espaços em que fosse vedada a exploração e o uso de recursos naturais. O

¹³ BENSUSAN, Nurit. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p.12.

¹⁴ Há registros de preocupação com a manutenção do estoque de recursos naturais na criação de reservas de caça pelos assírios, em 700 a.c., e pela Índia, no século III. Cf. DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: UFPR e Fundação O'Boticário, 2002. p. 53.

¹⁵ DOUROJEANNI, Marc Jean e PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Biodiversidade: a hora decisiva**. 2ª ed. Curitiba: UFPR. 2007. p.53-54.

¹⁶ DIAMOND, Jared. *Op. Cit.* p.363-369

¹⁷ BENSUSAN, Nurit. *Op. Cit.* 2006. p.12.

¹⁸ MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de conservação: técnica, lei, e ética para a conservação da biodiversidade. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p.6.

¹⁹ BARBOSA, Livia Neves e DRUMMOND, José Augusto. *Op. Cit.* p.268.

objetivo era a preservação de paisagens sublimes²⁰ e de rara beleza cênica²¹. O valor de uso indireto da natureza, revelado nos benefícios estéticos e recreativos²², foi a força motriz inicial da política norte americana de parques nacionais.

Com inspiração no romantismo²³, a corrente preservacionista foi determinante para a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872. A unidade ocupa 890.800 hectares em parte dos estados do Idaho, Montana e Wyoming²⁴ e integra a lista de Patrimônio da Humanidade, declarado pelo UNESCO²⁵. É nele que repousa a origem da concepção de áreas protegidas na sua feição moderna²⁶, figura criada nos Estados Unidos com o objetivo de proteção do aspecto estético e contemplativo de paisagens naturais.

À criação do Parque Nacional de Yellowstone, seguiu-se a criação dos Parques Nacionais de Royal (Austrália), de Banff²⁷ (Canadá) e de Yosemite (Califórnia, Estados Unidos), em 1879, 1885 e 1890, respectivamente. Desde então, a prática foi difundida mundialmente, com adaptações, mas com a permanência do núcleo duro de uma área de beleza cênica para a contemplação, recreação e educação ambiental²⁸. O movimento ambientalista ganhou força nos Estados Unidos e na Europa no final do século XIX e foi marcada pela oscilação entre posicionamentos preservacionistas e conservacionistas.

Na Europa, a manutenção de paisagens, panoramas e recursos naturais se revestiu de uma importância simbólica em razão da ascensão dos nacionalismos, em meados do século XX²⁹. A natureza e seus atributos eram considerados reflexos do patrimônio e da identidade nacional. Ali, contudo, em razão da inexistência de extensas áreas intocadas, os parques nacionais foram estabelecidos prioritariamente para incentivar as pesquisas de fauna e flora³⁰.

²⁰ O'BRIEN, Bob R. *Our National Parks and the search for sustainability*. Austin: University of Texas Press, 1999. p.20.

²¹ FRANCO, José Luiz de Andrade. Natureza no Brasil: idéias, políticas e fronteiras. In: SILVA, Luiz Sérgio Duarte (Org.). **Relações cidade-campo: fronteiras**. Goiânia: Ed. UFG, 2000. p.79.

²² BENJAMIN, Antônio Herman. 2001b. *Op. Cit.* p.29.

²³ FRANCO, José Luiz de Andrade. *Op. Cit.* p.79.

²⁴ Disponível em <<http://www.yellowstonenationalpark.com/>>. Acesso em: 11 de fev. 2011.

²⁵ Disponível em <<http://whc.unesco.org/en/list>>. Acesso em: 11 de fev. 2011.

²⁶ BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p.298.

²⁷ Disponível em: <http://www.pc.gc.ca/progs/np-pn/index_e.asp>. Acesso em: 23 jul. 2011.

²⁸ GASTAL, Maria Luiza e SARAGOUSSI, Muriel. Os instrumentos para conservação da biodiversidade In: BENSUSAN, Nurit (Org.). **Seria melhor mandar ladrilhar?** Biodiversidade: como, para que e por quê. 2ª ed. São Paulo: Peirópolis; Brasília: UnB, 2008. p.44.

²⁹ LE PRESTE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. 2ª ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. p.163.

³⁰ FRANCO, José Luiz de Andrade. *Op. Cit.* p.82.

As décadas de 40 a 60 do século XX, marcadas pela internacionalização de grandes desastres ambientais, foram propícias à criação de instituições preocupadas com questões ambientais. Nessa linha, destacam-se a União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), em 1948, e o Fundo Mundial para a Natureza (WWF)³¹, em 1961, dentre outras organizações não governamentais. Esses organismos fomentaram discussões e robusteceram as orientações sobre a criação e gestão de áreas protegidas, em especial, dos parques nacionais.

A produção científica contribuiu para essa nova fase, na medida em que tratou da inerente dependência do ser humano aos recursos naturais e dos impactos negativos que a degradação ambiental implica para a vida humana³². Nesse contexto, concorreu para se perceber a necessidade de conter e moderar a degradação ambiental causada pela atividade do ser humano³³. A criação de espaços de proteção especial se insere dentre as medidas adequadas para resguardar o meio ambiente de perturbações nocivas.

A publicação, em 1971, pelo Clube de Roma³⁴, do Relatório Limites do Crescimento³⁵ alertou para o fato de que, com os índices de aumento populacional e de crescimento econômico verificados à época, o esgotamento iminente dos recursos naturais era uma consequência inexorável³⁶. As conclusões do relatório levaram ao surgimento de uma corrente que pregava o crescimento zero como forma de evitar o colapso da humanidade³⁷. A tese implicava na manutenção do *status quo* de riqueza dos países desenvolvidos e de consolidação da situação de pobreza e miséria dos países do eixo Sul³⁸. Uma das medidas para enfrentar o quadro seria buscar ações de preservação da natureza.

³¹ Em 1986, ampliou-se o objeto da WWF para contemplar a visão holística do meio ambiente e não uma visão compartimentada voltada para a proteção de espécies específicas. Para espalhar essa mudança, alterou-se a denominação de World Wildlife Fund para World Wide Fund for Nature. Disponível em: <www.wwf.org.br/wwf_brasil/historia_wwf_brasil/>. Acesso em: 2 dez. 2012.

³² LE PRESTE, Philippe. *Op. Cit.* p.165.

³³ CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Gaia, 2010. p.65.

³⁴ O Clube de Roma representou grupo informal de 30 personalidades (cientistas, economistas, industriais e educadores), surgido em 1968, que se reuniu para discutir a crise da época e as dificuldades futuras. O conteúdo do documento fomentou as discussões travadas na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizado em 1972, na cidade de Estocolmo.

³⁵ MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Dennis L . *et al.* **Limites do crescimento**. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1976, p.124 e p.141.

³⁶ BURSTYN, Marcel, e PERSEGONA, Marcelo. 2008. *Op. cit.* p.136 e 145.

³⁷ SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p.52.

³⁸ MILARÉ, Édís. **Direto do Ambiente**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p.59-60.

O Relatório Limites do Crescimento balizou as discussões travadas na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em 1972, na cidade de Estocolmo. A tônica do evento foi a tensão entre os posicionamentos dos países em desenvolvimento, cuja visão da problemática ambiental centrava-se em perspectiva histórica³⁹ e dos países desenvolvidos. Os países do Sul imputavam a responsabilidade pela degradação ambiental e a suposta inviabilidade de crescimento aos países desenvolvidos, que haviam crescido à custa da exploração desmedida dos recursos naturais. Esses, por sua vez, em uma compreensão focada na perspectiva futura, responsabilizavam também os países em desenvolvimento pelo seu crescimento populacional alarmante, cuja densidade estressa a capacidade de suporte do meio ambiente.

O confronto quanto à definição dos problemas ambientais e de sua influência no modelo econômico, bem como às alternativas para contorná-los, deixar entrever que os valores e interesses, bem como a distribuição dos custos e benefícios são questões primordiais que afetam as decisões políticas sobre o tema⁴⁰. A polêmica acerca da divisão de responsabilidades, em matéria ambiental, ainda permeia as discussões internacionais atuais⁴¹.

O impasse surgido entre os países-membros foi contornado com a proposta da ideia de ecodesenvolvimento⁴², sugerida pelo presidente da Conferência de Estocolmo, Maurice Strom, como forma de viabilizar a realização do evento. O tema introduzido era um intento de compatibilizar o desenvolvimento com o equilíbrio e proteção ambientais⁴³. Passou-se a compreender o modelo econômico integrado a outras diretrizes e à necessidade de harmonizá-lo com fatores alheios à lógica do mercado.

A partir de então, foram robustecidas as discussões acerca de novos mecanismos de desenvolvimento e sua harmonização com a proteção ambiental e o uso racional dos recursos

³⁹ CHICHILNISKY, Graciela. *Sustainable development and North-South trade*. In: GURUSWAMY, L. D.; MCNEELY, J. A. (Org.). **Protection of global diversity: converging strategies**. Durham e Londres: Duke University Press, 1998. p.103.

⁴⁰ LE PRESTE, Philippe. 2005. *Op. cit.* p.25-26.

⁴¹ Nesse contexto se insere o princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada e que orienta a transferência de tecnologia e de recursos financeiros para que os Estados em desenvolvimento possam adotar medidas de proteção ambiental.

⁴² LAYRARGUES, Philippe Pomier. **Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito?** Disponível em: <http://material.nerea-investiga.org/publicacoes/user_35/FICH_ES_32.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2011. p.3.

⁴³ FRANCO, José Luiz de Andrade. *Op. Cit.* p.102-103.

naturais⁴⁴. Nessa conjuntura, a concepção de desenvolvimento deixou de ser referida exclusivamente ao crescimento aferido por índices econômicos⁴⁵.

Como resultado dos debates, a Conferência de Estocolmo reconheceu o direito ao meio ambiente como um direito humano e propiciou o estabelecimento de diretrizes fundamentais para a política ambiental global. Nessa esteira, a garantia de quadro de vida adequado e de perenidade dos recursos naturais foram contemplados na Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente. Para objetivá-los, incumbiu-se a todos o dever de proteger e melhorar o ambiente para as presentes e futuras gerações e de resguardar a capacidade do globo de produzir recursos naturais através da conservação da fauna e flora selvagens⁴⁶. As áreas protegidas se revelaram como instrumento primordial para alcançar os princípios plasmados na referida declaração política.

A ideia de se conjugarem aspectos econômicos, ambientais e sociais no conceito do desenvolvimento foi retomada no Relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, também conhecido como Relatório Brundtland⁴⁷. No documento, foi cunhada a expressão desenvolvimento sustentável, que deve garantir que sejam atendidas as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras também atenderem às suas⁴⁸. O Relatório logrou incluir o tema do desenvolvimento sustentável na agenda internacional e embasou as discussões levadas a cabo na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento⁴⁹ (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, em 1992, também conhecida por Rio-92.

O enfoque de espaços territoriais protegidos se fortaleceu na CNUMAD⁵⁰, em que foram destacadas a importância da biodiversidade e a necessidade de aperfeiçoar as

⁴⁴ GUIMARÃES, Roberto P. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: Bertha K. Becker; Mariana Miranda (Org.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro, 1997. p.15.

⁴⁵ CAVALCANTI, Clóvis. Uma introdução à economia ecológica. In: Alexandrino Sobreira de Moura (Org.). **Políticas públicas e meio ambiente: da economia política às ações setoriais**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2009. p.31.

⁴⁶ Princípios 1, 2, 3 e 4 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente. Disponível em: <www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc>. Acesso em: 16 nov. 2012.

⁴⁷ O Relatório, intitulado “Nosso Futuro Comum” também ficou conhecido pelo nome da Presidente da Comissão, Gro Brundtland, então primeira-ministra da Noruega.

⁴⁸ ONU. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 1986. p.9. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-06.htm#VIII>>. Acesso em: 19 jul. 2011.

⁴⁹ LE PRESTE, Philippe. 2005. *Op. cit.* p.187.

⁵⁰ Registre-se que a CNUMAD não foi um evento isolado. A sua realização foi procedida por uma série de eventos preparatórios, em que os Estados, ora subdivididos em grupos de interesse ou realidades comuns,

22

estratégias para sua conservação. Restou evidente a evolução do objetivo estético e emocional inicial das áreas protegidas para o conceito de conservação que incorpora a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos, a preservação dos recursos genéticos e a manutenção das condições climáticas⁵¹.

Nesse contexto também se vislumbra o progresso da finalidade dos parques nacionais. Inicialmente criados em espaços de grande beleza cênica para permitir a contemplação da natureza intocada, essas unidades passaram a contemplar a proteção da paisagem, da biodiversidade, dos mananciais de água, dos recursos de fauna e flora. Não obstante se tenha mantido a finalidade de contemplação recreativa, esse objetivo foi agregado ao de experiências de turismo em contato com a natureza e ao de educação e interpretação ambiental.

Fruto das discussões prévias à Conferência e como reflexo do momento político, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)⁵² foi aberta à assinatura naquela oportunidade. Referido tratado confere primazia à conservação *in situ*⁵³ para efetiva proteção da biodiversidade⁵⁴. O principal mecanismo dessa estratégia é a criação e manutenção de áreas protegidas⁵⁵, as quais impedem a rápida degradação dos *habitat* naturais⁵⁶:

Artigo 8

Conservação *in situ*

Cada Parte Contratante deve, na medida do possível e conforme o caso:

- a) Estabelecer um sistema de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;
- b) Desenvolver, se necessário, diretrizes para a seleção, estabelecimento e administração de áreas protegidas ou áreas onde medidas especiais precisem ser tomadas para conservar a diversidade biológica;

puderam discutir, negociar e rascunhar acordos, cujos temas seriam abordados e finalizados nas reuniões da CNUMAD. Para aprofundar o tema da CNUMAD, consultar LE PRESTE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. 2ª ed. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2005. p.201-241.

⁵¹ MILANO, Miguel Serediuk. *Op. Cit.* p.9.

⁵² O preâmbulo da Convenção de Diversidade Biológica consigna que “exigência fundamental para a conservação da diversidade biológica é a conservação *in situ* dos ecossistemas e dos habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies no seu meio natural”. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/chm/_arquivos/cdbport.pdf>. Acesso em: 13 out. 2012.

⁵³ É a conservação operada no ambiente natural. A conservação *ex situ*, por sua vez, se dá em ambientes externos, tais como zoológicos, bancos de germoplasma e jardins botânicos.

⁵⁴ A biodiversidade, conforme o conceito cunhado na Convenção sobre Diversidade Biológica, se refere à variabilidade dentro de uma mesma espécie, a variedade de espécies e, ainda, a diversidade de paisagens.

⁵⁵ BENJAMIN, Antônio Herman. 2001b. *Op. Cit.* p.33.

⁵⁶ ONU. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 1986, p.168. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-06.htm#VIII>>. Acesso em: 23 jul. 2011.

c) Regulamentar ou administrar recursos biológicos importantes para a conservação da diversidade biológica, dentro ou fora de áreas protegidas, a fim de assegurar sua conservação e utilização sustentável;

d) Promover a proteção de ecossistemas, habitats naturais e manutenção de populações viáveis de espécies em seu meio natural;

e) Promover o desenvolvimento sustentável e ambientalmente sadio em áreas adjacentes às áreas protegidas a fim de reforçar a proteção dessas áreas;

[...]

(m) Cooperar com o aporte de apoio financeiro e de outra natureza para a conservação *in situ* a que se referem as alíneas a a l acima, particularmente aos países em desenvolvimento⁵⁷.

O art. 8º da CDB demonstra o cuidado conferido às áreas protegidas. Os parques nacionais ocupam um papel de destaque nessa seara, pela sua origem histórica e por serem imprescindíveis para a efetiva conservação da diversidade biológica. O fato de os parques contemplarem a visitação impõe ao órgão gestor a capacidade de bem planejar e manejar a área e possibilita que atividades de cunho econômico, sem exploração direta, sejam levados a cabo no interior da unidade, o que propicia o desenvolvimento sustentável do seu entorno.

A CNUMAD também resultou no estabelecimento da Agenda 21, um plano de ação para guiar os esforços dos Estados nos domínios do desenvolvimento sustentável⁵⁸. Apesar de não ter força impositiva, o documento identificou questões que demandam a atenção política, e pontuou dificuldades institucionais nos planos internacional e local, impelindo os governos e os outros atores a adotar medidas para superá-las e lograr a proteção ambiental⁵⁹.

Após a celebração da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), as discussões e amadurecimento sobre o documento ocorrem nas Conferências das Partes (COP). As COP figuram, assim, como o principal ambiente de debate e de tomada de decisões quanto à implementação da CDB.

A COP 2, realizada em novembro de 1995, em Jacarta (Indonésia), ressaltou a necessidade de os Estados signatários da CDB intercambiarem conhecimento e mecanismos de financiamento da conservação *in situ*⁶⁰. Na mesma linha, a COP 3, de novembro de 1996, em Buenos Aires (Argentina), conferiu posição privilegiada à criação e manutenção de áreas

⁵⁷ Organização das Nações Unidas. **Convenção sobre Diversidade Biológica**. Disponível em <<http://www.cbd.int/convention/articles/?a=cbd-08>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁵⁸ LE PRESTE, Philippe. 2005. *Op. cit.* p.220-221.

⁵⁹ VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 65.

⁶⁰ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Conferência das Partes 2. Decisão n. 7. Disponível em <<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7080>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

protegidas⁶¹. Também a COP 4, de maio de 1998, na Bratislava (Eslováquia), rendeu decisão pertinente à implementação do art. 8º da CDB e a criação de grupo de trabalho para aportar parâmetros e critérios para medir a eficácia da Convenção nesse ponto⁶². A decisão n. 16 da COP 5 (Nairóbi, Quênia – maio de 2000) reafirmou as decisões precedentes sobre conservação *in situ* e exortou os países a implementarem as medidas para proteção da biodiversidade nos *habitat* naturais⁶³. Todas essas deliberações fortalecem a posição estratégica da criação e implementação de áreas protegidas como ferramenta para proteção da diversidade biológica.

A COP 6, realizada em abril de 2002, em Haia (Países Baixos), reiterou a importância de medidas de conservação *in situ* (decisão n. 6) e a distribuição equitativa dos benefícios oriundos da biodiversidade, com respeito ao conhecimento tradicional⁶⁴. A decisão n. 14, por sua vez, é relevante para o tema ora proposto, por reconhecer que o turismo, se realizado de forma sustentável, tem potencial para contribuir para a conservação da diversidade biológica. A deliberação das partes reconhece, ainda, a necessidade de envolver a iniciativa privada no desenvolvimento do turismo sustentável, com enfoque no seu aspecto ecológico.

No mesmo ano da COP 6, foi realizada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pela Organização Mundial do Turismo⁶⁵ a Conferência Mundial de Ecoturismo, em que essas posições foram reafirmadas e o plano de ação para alcançá-las foi fortalecido⁶⁶. Uma vez que os parques nacionais permitem o desenvolvimento de atividades de visitação, essas unidades são o espaço adequado para viabilizar a compatibilização entre os critérios de conservação da biodiversidade e as atividades turísticas, para o que se pode contar com a participação da iniciativa privada.

⁶¹ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Conferência das Partes 3. Decisão n. 9, Itens 2, a e 9, b. Disponível em < <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7105>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁶² CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Conferência das Partes 4. Decisão n. 9. Disponível em < <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7132>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁶³ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Conferência das Partes 5. Decisão n. 16. Disponível em < <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7158>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁶⁴ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Conferência das Partes 6. Decisão n.10. Disponível em < <http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7184>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁶⁵ A WTO é a agência das Organização das Nações Unidas destinada à promoção do turismo responsável, sustentável e universalmente acessível. Cf. ONU, WORLD TOURISM ORGANISATION. Disponível em <<http://www2.unwto.org/en/content/who-we-are-0>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

⁶⁶ Disponível em <<http://www.unep.fr/shared/publications/cdrom/WEBx0139xPA/about/wes.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

Também em 2002, em Johannesburgo, foi realizada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, evento convocado pela Assembleia Geral das Nações Unidas para avaliar a implementação da Agenda 21 e de outras medidas propostas por ocasião da CNUMAD⁶⁷. Nos 10 anos decorridos desde a realização da Rio-92, observou-se um agravamento da deterioração ambiental e a ausência de avanços efetivos na implementação dos acordos internacionais pactuados⁶⁸. No evento em Johannesburgo, buscou-se a renovação dos compromissos políticos para alcançar o respeito à natureza e ao desenvolvimento sustentável⁶⁹. Esses valores foram arrolados como essenciais às relações internacionais na Declaração do Milênio⁷⁰, documento que norteou os debates em Johannesburgo.

Como resultado da Cúpula, foi elaborado o Plano de Implementação, com orientações quanto a medidas para acelerar a concretização do desenvolvimento sustentável e com comprometimentos para objetivar as metas traçadas na CNUMAD e na Declaração do Milênio⁷¹. Inegavelmente, essas ações reafirmam a relevância da instituição e manutenção de áreas protegidas, como estratégia para se alcançar a proteção ambiental e a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações. Os parques nacionais se inserem nessa proposta e agregam a educação ambiental e o turismo ecológico como ferramentas para concretizar o desenvolvimento sustentado nos pilares econômico, social e ambiental.

A Conferência das Partes 7 da CDB, realizada em fevereiro de 2004, em Kuala Lumpur (Malásia) enfatizou, na decisão n. 28⁷², a relevância das áreas protegidas para lograr os objetivos da Convenção. A mesma deliberação institui um programa de trabalho para orientar os Estados no seu encargo de instituir espaços de proteção ambiental de representatividade ecológica e com manejo eficiente, que compreenda os aspectos sociais e econômicos⁷³. O programa estabelece metas, divisão de tarefas entre diferentes atores, organograma cronológico, recursos e resultados esperados⁷⁴, no sentido de conduzir o

⁶⁷ ONU. **World Summit on Sustainable Development meets in Johannesburg**. Disponível em: <<http://www.un.org/events/wssd/summaries/envdevj1.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

⁶⁸ LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Johannesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão, 2006. p. 87-88.

⁶⁹ SILVA, Solange Teles da. **O direito ambiental internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 40.

⁷⁰ Resolução n. 55/2 adotada pela Assembleia Geral da ONU. Disponível em <<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

⁷¹ SILVA, Solange Teles da. 2009. *Op. Cit.* p. 41.

⁷² CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Conferência das Partes 7. Decisão n.28. Disponível em <<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7765>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁷³ Item 6 da Decisão n. 28 da COP 7.

⁷⁴ Item 9 da Decisão n. 28 da COP 7.

planejamento, a seleção, o estabelecimento, o fortalecimento e o manejo das áreas protegidas e sua conectividade. Os Estados são convocados a acessar os benefícios econômicos gerados pelas unidades de conservação⁷⁵, no que se insere a atividade turística nos parques nacionais.

A decisão n. 14 da COP 7 aprovou as Diretrizes para Biodiversidade e Desenvolvimento do Turismo⁷⁶, cujo teor deve orientar a execução de atividades turísticas no interior dos parques nacionais e no seu entorno. O turismo deve ser conciliado com a proteção ambiental e serve de instrumento para alavancar a economia local e reduzir os índices de pobreza⁷⁷.

A Conferência das Partes 8, realizada em 2006, em Curitiba, cuidou especificamente das áreas protegidas na decisão n. 24 e revisa o programa de trabalho instituído na COP 6. Relativamente aos mecanismos de financiamento, exorta os países membros a diversificar as fontes e buscar novas atividades que suportem os custos da implementação e manutenção das unidades de conservação, com ênfase no turismo ecológico propiciado pelos espaços protegidos⁷⁸.

O tema das áreas protegidas foi objeto da decisão n. 18 da COP 9, realizada em 2008, em Bonn (Alemanha). Na reunião, ressaltou-se que os Estados devem qualificar o processo de implementação e manutenção das unidades de conservação para a eficiência e efetividade da sua gestão⁷⁹. A relevância dos espaços ambientais para a realização dos objetivos da CDB foi reconhecida na decisão n. 31 da COP 10⁸⁰, de 2010, em Nagoya (Japão), e na decisão n. 24 da COP 11 (Hyderabad, Índia, 2012)⁸¹.

A COP 10, na decisão n. 2, adotou o Plano Estratégico de Biodiversidade 2011-2020 e aprovou as metas de Aichi, cujo conteúdo importa para a gestão das unidades de conservação, notadamente para os parques. As metas de Aichi foram desenvolvidas para

⁷⁵ Item 10, 2.1.1 e 3.1 da Decisão n. 28 da COP 7.

⁷⁶ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Conferência das Partes 7. Decisão n. 14. Disponível em <<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7751>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁷⁷ Item 22 do documento Diretrizes para Biodiversidade e Desenvolvimento do Turismo. Disponível em <<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=7751>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁷⁸ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Conferência das Partes 8. Decisão n. 24. Disponível em <<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=11038>>. Item 18, f. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁷⁹ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Conferência das Partes 9. Decisão n. 18. Disponível em <<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=11661>>. Item 18, b. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁸⁰ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Conferência das Partes 10. Decisão n. 31. Disponível em <<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12297>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁸¹ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Conferência das Partes 11. Decisão n. 24. Disponível em <<http://www.cbd.int/doc/decisions/cop-11/cop-11-dec-24-en.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2013.

motivar as partes a acelerar os esforços e medidas para proteção da biodiversidade⁸². Os 20 alvos traçados para serem alcançados até 2020 estão organizados em 5 objetivos estratégicos, cujas metas guardam correspondência com a relevância das áreas protegidas:

Objetivo estratégico A. Tratar das causas fundamentais de perda de biodiversidade fazendo com que preocupações com biodiversidade permeiem governo e sociedade.

Objetivo estratégico B. Reduzir as pressões diretas sobre biodiversidade e promover o uso sustentável.

Objetivo estratégico C: Melhorar a situação de biodiversidade protegendo ecossistemas, espécies e diversidade genética.

Objetivo estratégico D: Aumentar os benefícios de biodiversidade e serviços ecossistêmicos para todos.

Objetivo estratégico E. Aumentar a implementação por meio de planejamento participativo, gestão de conhecimento e capacitação⁸³.

O incremento da visitação em parques nacionais está em consonância com algumas metas definidas na COP 10 da CDB, tendo em vista que o turismo pode viabilizar o conhecimento dos valores da biodiversidade e de medidas para a sua conservação e sustentabilidade (meta 1⁸⁴). O desenvolvimento de atividades de visitação nos parques movimenta a economia do entorno com demandas de transporte, hospedagem e alimentação e auxilia na redução dos índices de pobreza dessas localidades. Nesse sentido, contribui para alcançar a meta 2⁸⁵.

A implementação e extensão da cobertura de áreas protegidas também pode ser impulsionada pelo incremento da visitação, por aportar maior volume de receitas⁸⁶ disponíveis para o sistema, bem como por carrear conhecimento técnico e de manejo desses espaços (meta 11⁸⁷). Assim, a efetividade dos parques nacionais e de suas finalidades

⁸² HVENEGAARD, Glen T.; HALPENNY, Elizabeth A.; MCCOOL, Stephen F. *Editorial: protected area tourism and the Aichi targets*. In: **PARKS**, vol. 18.2. IUCN: 2012. Disponível em <https://cmsdata.iucn.org/downloads/parks_editorial_18_2.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁸³ CONVENÇÃO SOBRE DIVERSIDADE BIOLÓGICA. Conferência das Partes 10. Decisão n. 2: adoção das metas de Aichi. Disponível em <http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf2008_dcbio/_arquivos/metast_aichi_147.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁸⁴ Meta 1: Até 2020, no mais tardar, as pessoas terão conhecimento dos valores da biodiversidade e das medidas que poderão tomar para conservá-la e utilizá-la de forma sustentável.

⁸⁵ Meta 2: Até 2020, no mais tardar, os valores da biodiversidade serão integrados em estratégias nacionais e locais de desenvolvimento e redução de pobreza e procedimentos de planejamento e estarão sendo incorporados em contas nacionais, conforme o caso, e sistemas de relatoria.

⁸⁶ BUCKLEY, Ralf. *Tourism, conservation and the Aichi targets*. In: **PARKS**, vol. 18.2. IUCN: 2012. Disponível em <https://cmsdata.iucn.org/downloads/parks_buckley.pdf>. p. 6. Acesso em: 15 fev. 2013.

⁸⁷ Meta 11: Até 2020, pelo menos 17 por cento de áreas terrestres e de águas continentais e 10 por cento de áreas marinhas e costeiras, especialmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas geridas de maneira efetiva e equitativa,

específicas são pertinentes à implementação das metas aprovadas em Nagoya, na Conferência das Partes da CDB.

É inegável que o turismo em parques nacionais gera também efeitos negativos, da ordem de alteração comportamental e psicológica da vida silvestre e alterações nos *habitat* naturais. Desse modo, para que os parques nacionais efetivamente contribuam para a realização das metas de Aichi, é imprescindível que as medidas de fomento à visitação sejam acompanhadas de pesquisas, monitoramento e planejamento que minimizem esses impactos⁸⁸.

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 2012, conhecida como Rio+20 por ter ocorrido após 20 anos da Rio-92, reproduziu os compromissos anteriores de incluir a proteção da biodiversidade na pauta econômica, como meio de promoção do desenvolvimento sustentável⁸⁹. O período que transcorreu entre a realização da CNUMAD e a Rio+20 assistiu ao desenvolvimento do conhecimento científico e de propostas de inovação destinadas à sustentabilidade e à extrema conectividade e propagação propiciadas pela tecnologia da informação. No entanto, pouco se verificou quanto à implementação de medidas com esse viés, a qual encontra obstáculos notadamente de ordem política⁹⁰. A consumação de uma nova Conferência visou a ressaltar a integração dos aspectos ambiental, social e econômico do desenvolvimento sustentável nos níveis local, regional e internacional⁹¹.

No evento, foi lançado o Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011-2020, cujos princípios fundam-se nas metas de Aichi e que tem por objetivo “tomar medidas eficazes e urgentes para travar a perda da biodiversidade, a fim de garantir que, até 2020, os ecossistemas continuem resistentes, fornecendo os serviços essenciais, garantindo assim a variedade do planeta e contribuindo para o bem-estar humano e a erradicação da pobreza”⁹².

ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.

⁸⁸ HVENEGAARD, Glen T.; HALPENNY, Elizabeth A.; MCCOOL, Stephen F. *Op. Cit.* p. 12-13

⁸⁹ Disponível em < <http://www.onu.org.br/rio20/tema/biodiversidade/>>. Acesso em: 16 fev. 2013.

⁹⁰ SLIPPERS, B; KASSEN, R. *Young scientists reflect on how to effect real change for Rio+40*. In: S Afr J Sci. 2012;108(7/8), Art. #1340. Disponível em < [http:// dx.doi.org/10.4102/sajs.v108i7/8.1340](http://dx.doi.org/10.4102/sajs.v108i7/8.1340)>. Acesso em: 10 jan. 2013.

⁹¹ Kaasa, S. *The UN Commission on Sustainable Development: which mechanisms explain its accomplishments?*. In: **Global Environmental Politics**, 7, 3. GreenFILE, EBSCOhost. Disponível em <<http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=a13c1910-d5f7-4636-9385-d0337430b0ec%40sessionmgr110&vid=9&hid=126>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

⁹² Disponível em <<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268>>. Acesso em: 16 de fev. 2013.

Da complexidade do tema ambiental e do amadurecimento da compreensão sobre os mecanismos de proteção decorreu a incorporação de tipos distintos de áreas protegidas⁹³. Ao lado dos parques nacionais, surgiram novas categorias de unidades de proteção, com diferentes objetivos e com inovadoras formas de relação com as atividades do ser humano.

Ademais, a inclusão da agenda ambiental nas políticas públicas, fruto, em parte, das discussões de eventos internacionais, favoreceu o tratamento desses espaços ambientais de tutela especial. Nesse contexto, eles foram depurados e progressivamente revisitados de modo a que, sem substituição do paradigma que os lançou⁹⁴, pudessem acompanhar a evolução da matéria e comportar as diversas facetas da preocupação com a proteção ambiental⁹⁵. Atualmente, as unidades de conservação, em cada uma de suas modalidades, se destinam a diversos objetivos específicos.

Os parques nacionais contemplam objetivos mais amplos que a beleza cênica e convivem com outras categorias de manejo, em cujo conjunto se pretende alcançar a efetiva conservação da biodiversidade. As Conferências Mundiais sobre Parques Nacionais⁹⁶, organizados pela União Internacional para Conservação da Natureza (UICN) foram essenciais para conferir padronização mínima para as unidades que adotam a nomenclatura de parque nacional. A elas sempre foi vinculada a ideia de visitação e desenvolvimento de atividades em contato com a natureza. Atualmente, segundo o conceito da UICN, os parques nacionais devem ser manejados para conservar ecossistemas intactos para as futuras gerações e permitir a recreação e educação ao ar livre, com instalações compatíveis com as finalidades conservacionistas⁹⁷.

Conforme se denota dos inúmeros instrumentos internacionais firmados, o estabelecimento de áreas de especial proteção se revela como instrumento primordial para conter a perda da diversidade biológica. Ainda que não efetivamente implementados, esses espaços servem de contenção ao avanço da exploração econômica da terra⁹⁸, de desestímulo

⁹³ MILANO, Miguel Serediuk. *Op. Cit.* p.9.

⁹⁴ KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 10ª ed.São Paulo: Perspectiva, 2011. p.56.

⁹⁵ LE PRESTE, Philippe. *Op. Cit.* p.195.

⁹⁶ Disponível em < http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_events/gpap_wpc/>. Acesso em: 16 fev. 2013.

⁹⁷ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p.47.

⁹⁸ DIAMOND, Jared. *Op. Cit.* p.387.

ao desmatamento⁹⁹, auxiliam na manutenção das condições do clima¹⁰⁰ e podem ser úteis como ferramenta para contornar conflitos sociais¹⁰¹.

Com esse breve histórico, percebe-se a relevância dos parques nacionais como ponto de partida para reflexão da necessidade de adotar medidas de contenção da degradação ambiental. Conquanto se reporte à primeira unidade moderna de proteção ambiental, a temática dos parques nacionais é atual, como instrumento de resguardo da biodiversidade. Para alcançar esse objetivo de forma plena, necessário buscar efetividade na implantação e manutenção dos parques nacionais. É nesse contexto que se insere a preocupação do presente trabalho, ao abordar a participação privada como meio para alcançar o objetivo de visitação, ínsito aos parques nacionais, desde a sua origem.

2.2 UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NO BRASIL

A experiência estrangeira de criação de áreas protegidas teve reflexos no cenário nacional e foi objeto de legislação extensa e assistemática. A consolidação e o direcionamento normativo sobre o tema somente foram alcançados com o advento da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000¹⁰² (Lei do SNUC). A tramitação da referida norma não foi isenta de contradições e de dificuldade de harmonização entre as diferentes correntes ambientalistas. Na oportunidade, conferiu-se relevo ao desenvolvimento sustentável para a abordagem das unidades de conservação. Também no plano institucional, verificam-se deficiências, conflitos positivos e negativos de competência e a ausência de um endereço institucional específico, questões que permearam a gestão das unidades de conservação e que ainda causam reflexos.

2.2.1 Antecedentes do Sistema Nacional de Unidades de Conservação

No plano nacional, apenas nos idos de 1930 apontaram as primeiras normas de cunho ambiental. Anteriormente, há registros de regulamentos cujo objeto envolvia recursos ou áreas

⁹⁹ BENSUSAN, Nurit. *Op. Cit.* 2006. p.36.

¹⁰⁰ LOVELOCK, James. **A vingança de gaia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006. p.66.

¹⁰¹ JAHRED, Diamond. *Op. Cit.* p.400-401.

¹⁰² BRASIL. **Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 21 ago. 2012.

naturais. No entanto, o objetivo era a reserva de mercado dos insumos naturais e a promoção financeira da Coroa, sem revelar preocupação com a preservação ambiental¹⁰³.

O Código das Águas¹⁰⁴ e o Código Florestal¹⁰⁵, ambos de 1934, inauguram o controle do poder público federal sobre a exploração dos recursos naturais, razão pela qual representam um marco na legislação nacional ambiental.

No Código Florestal repousa o primeiro fundamento normativo para criação de áreas especialmente protegidas no Brasil. No diploma, as florestas foram classificadas em categorias, dentre as quais figurava a de florestas remanescentes, em cujo conceito se abarcaram as florestas de parques nacionais¹⁰⁶. É o primeiro veículo que faz referência a essa modalidade¹⁰⁷ e que a enquadra em um gênero de proteção especial, a de preservação permanente. O art. 9º do Código Florestal, de 1934, lastreou o estabelecimento dos dezesseis primeiros parques nacionais brasileiros. O Parque Nacional de Itatiaia, criado em 1937¹⁰⁸, encabeçou a lista.

A disciplina normativa do parque nacional foi veiculada em um texto de caráter eminentemente produtivista, tendo em vista que o Código Florestal se propunha a regulamentar a exploração dos recursos florestais. Essa circunstância prenuncia as divergências e ambiguidades das políticas ambientais brasileiras, as quais geraram dificuldades que vão permear a implementação e a gestão de medidas de proteção ambiental¹⁰⁹.

¹⁰³ DRUMMOND, José Augusto. A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. In: **Ambiente e sociedade**, Ano II, n. 3 e 4, 2º semestre de 1988 e 1º semestre de 1989. p.128.

¹⁰⁴ BRASIL. **Decreto n. 24.463, de 10 de julho 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d24643.htm>. Acesso em: 21 jul. 2011.

¹⁰⁵ BRASIL. **Decreto n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em: 21 jul. 2011.

¹⁰⁶ Art. 5º Serão declaradas florestas remanescentes:

a) as que formarem os parques nacionais, estaduais ou municipais

¹⁰⁷ Art. 9º Os parques nacionais, estaduais ou municipais, constituem monumentos públicos naturais, que perpetuam em sua composição florística primitiva, trechos do país, que, por circunstâncias peculiares, o merecem.

§ 1º É rigorosamente proibido o exercício de qualquer espécie de actividade contra a flora e a fauna dos parques.

¹⁰⁸ BRASIL. **Decreto n. 1.713, de 14 de junho de 1937**. Disponível em: <www6.senado.gov.br/legislação/ListaTextoIntegral.action?id=76123&norma=102877>. Acesso em: 16 jan. 2013.

¹⁰⁹ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Op. Cit.* p.77.

Seguindo a cronologia, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, também ampara os espaços protegidos¹¹⁰ ao atribuir à União e aos Estados a competência concorrente de proteger as belezas naturais (art. 10, inciso III).

Os 30 anos que se seguiram à publicação do primeiro Código Florestal não foram frutíferos em termos de produção normativa ambiental. O único diploma que merece registro, com referência a áreas protegidas, foi o Código de Caça¹¹¹. A norma autorizou o Poder Público a criar áreas de refúgio e reprodução de fauna que poderiam, posteriormente, ser convertidas em parques nacionais.

O Código Florestal¹¹², de 1965, editado após dezessete anos de tramitação no Congresso Nacional, manteve a figura dos parques nacionais e a sua vocação à proteção integral¹¹³. Referido diploma incluiu a previsão de criação de florestas nacionais¹¹⁴ como unidade que contemplava fins técnicos e sociais, cuja finalidade é a exploração sustentável da atividade madeireira¹¹⁵.

Nesse sentido, o tratamento dos espaços territoriais especialmente protegidos foi conduzido pela legislação de forma esparsa e assistemática. Não se estabeleceram definições adequadas e tampouco lhe foi conferido um regime jurídico diferenciado, com preceitos uniformes para as categorias mencionadas nas normas¹¹⁶. A extensa produção legislativa em matéria ambiental das décadas de 70 e 80, em plena ditadura militar, decorre da vasta

¹¹⁰ NAZO, Georgette Nacarato e MUKAI, Toshio. O Direito Ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. In: BENJAMIN, Antônio Herman e MILARÉ, Edis (Coord.). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 7, n. 28, out-dez/2002. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002. p.74.

¹¹¹ BRASIL. **Decreto-Lei n. 5.894, de 20 de outubro de 1943**. Disponível em <WWW.lexml.gov.br/urn:urn:lex:br:federal:decreto.lei:1943-10-20;5894>. Acesso em: 22 jul. 2011.

¹¹² BRASIL. **Lei n. 4.771, de 15 de setembro de 1965**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em: 23 jul. 2011.

¹¹³ Art. 5º O Poder Público criará:

a) Parques Nacionais, Estaduais e Municipais e Reservas Biológicas, com a finalidade de resguardar atributos excepcionais da natureza, conciliando a proteção integral da flora, da fauna e das belezas naturais com a utilização para objetivos educacionais, recreativos e científicos;

(...)

Parágrafo único. Ressalvada a cobrança de ingresso a visitantes, cuja receita será destinada em pelo menos 50% (cinquenta por cento) ao custeio da manutenção e fiscalização, bem como de obras de melhoramento em cada unidade, é proibida qualquer forma de exploração dos recursos naturais nos parques e reservas biológicas criados pelo poder público na forma deste artigo.

¹¹⁴ A origem das florestas nacionais repousa no conceito de florestas de rendimento, previsto no art. 3º, alínea 'd', do Código Florestal de 1934, combinado com o art. 36 do mesmo diploma.

¹¹⁵ Art. 5º O Poder Público criará:

b) Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, com fins econômicos, técnicos ou sociais, inclusive reservando áreas ainda não florestadas e destinadas a atingir aquele fim.

¹¹⁶ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Op. Cit.* p.24.

informação ambiental acessível aos cientistas, políticos e administradores brasileiros e do apoio do incipiente movimento ambiental local¹¹⁷. A escala internacional das discussões ambientais e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano foram decisivas para a internalização do tema na legislação pátria.

A Lei n. 6.513, de 20 de dezembro de 1977, cuidou das áreas especiais e locais de interesse turístico, espaços que contemplavam características naturais relevantes¹¹⁸. O Decreto n. 84.017¹¹⁹, de 21 de setembro 1979, ainda vigente, aprovou o regulamento dos parques nacionais e estabeleceu elementos para a criação, implantação e manejo dessas áreas¹²⁰.

A Lei n. 6.902, de 27 de abril de 1981, instituiu as estações ecológicas¹²¹ e áreas de proteção ambiental. As estações ecológicas se voltavam à pesquisa e nelas se excluía o uso direto dos recursos naturais. As áreas de proteção ambiental¹²², por sua vez, eram espaços em que se buscava compatibilizar a vida de comunidades humanas com a conservação e melhoria das condições ecológicas, através do estabelecimento de limitações ou proibições específicas.

A Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, tratou da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). Ao estabelecer conceitos, princípios e objetivos para nortear as políticas ambientais brasileiras, certamente representou um avanço e amadurecimento normativo no

¹¹⁷ DRUMMOND, José Augusto. *Op. Cit.* p. 140.

¹¹⁸ Art. . 1º - Consideram-se de interesse turístico as Áreas Especiais e os Locais instituídos na forma da presente Lei, assim como os bens de valor cultural e natural, protegidos por legislação específica, e especialmente:

I - os bens de valor histórico, artístico, arqueológico ou pré-histórico;

II - as reservas e estações ecológicas;

III - as áreas destinadas à proteção dos recursos naturais renováveis;

IV - as manifestações culturais ou etnológicas e os locais onde ocorram;

V - as paisagens notáveis;

VI - as localidades e os acidentes naturais adequados ao repouso e à prática de atividades recreativas, desportivas ou de lazer;

VII - as fontes hidrominerais aproveitáveis;

VIII - as localidades que apresentem condições climáticas especiais;

IX - outros que venham a ser definidos, na forma desta Lei.

Art. . 2º - Poderão ser instituídos, na forma e para os fins da presente Lei:

I - Áreas Especiais de Interesse Turístico;

II - Locais de Interesse Turístico.

¹¹⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm>. Acesso em: 23 jul. 2011.

¹²⁰ O conteúdo do Regulamento dos Parques Nacionais será abordado no capítulo seguinte.

¹²¹ Art. 1º - Estações Ecológicas são áreas representativas de ecossistemas brasileiros, destinadas à realização de pesquisas básicas e aplicadas de Ecologia, à proteção do ambiente natural e ao desenvolvimento da educação conservacionista.

¹²² Art. 8º - O Poder Executivo, quando houver relevante interesse público, poderá declarar determinadas áreas do Território Nacional como de interesse para a proteção ambiental, a fim de assegurar o bem-estar das populações humanas e conservar ou melhorar as condições ecológicas locais.

tratamento da questão ambiental. No diploma, arrolou-se a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico como instrumento da política nacional do meio ambiente. Ou seja, nele se reuniu, em um só texto, diversas tipologias de áreas protegidas. Não obstante a carência de técnica legislativa, tendo em vista que a Lei não conceituou os institutos e tampouco aproveitou para cuidar da matéria de forma mais abrangente, destacou a importância do estabelecimento de áreas protegidas para o alcance dos objetivos da PNMA.

Importa mencionar, ainda, no que tange a tipologias de áreas de proteção, a edição do Decreto n. 89.336, de 31 de janeiro de 1984¹²³, que cuidou de reservas ecológicas¹²⁴ e regulamentou as áreas de especial interesse ecológico¹²⁵, modalidades referidas na Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

A criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, representou a preocupação de integração das políticas federais, estaduais e municipais. O objetivo do Sistema é de sistematizar as medidas adotadas por cada um dos entes e fortalecer a proteção ambiental¹²⁶. No mesmo sentido, a instituição do Conselho Nacional de Meio Ambiente¹²⁷ (CONAMA), pelo mesmo diploma, representou um avanço na medida em que estabelecia um fórum para desenvolvimento de políticas e de ferramentas normativas. Na instância, privilegiou-se a participação da sociedade civil que, à época, já se organizava e se preocupava com a temática de meio ambiente¹²⁸.

Baseado em sua competência normativa e diretiva, o CONAMA¹²⁹ desempenhou um papel relevante na disciplina das unidades de conservação. A Resolução CONAMA n. 10, de 16 de março de 1986¹³⁰, criou uma comissão especial para elaboração de uma proposta de lei que tratasse das UCs, a ser apreciada pelo Plenário. Em 06 de maio de 1986, o CONAMA

¹²³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D89336.htm>. Acesso em: 13 out. 2012.

¹²⁴ Art. 1º São consideradas Reservas Ecológicas as áreas de preservação permanente mencionadas no artigo 18 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, bem como as que forem estabelecidas por ato do Poder Público.

¹²⁵ Art. 2º São áreas de Relevante Interesse Ecológico as áreas que possuam características naturais extraordinárias ou abrigam exemplares raros da biota regional, exigindo cuidados especiais de proteção por parte do Poder Público.

¹²⁶ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade no Brasil. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. p.193.

¹²⁷ Regulamentado pelo **Decreto n. 88.351, de 1º de junho de 1983**.

¹²⁸ DRUMMOND, José Augusto. *Op. Cit.* p.142.

¹²⁹ Art. 8º da Lei n. 6.938, de 30 de agosto de 1981.

¹³⁰ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=33>>. Acesso: em: 13 out. 2012.

edita a Resolução n. 19, em que envia a proposta de anteprojeto de lei ao Presidente da República com a solicitação de encampação pelo Poder Executivo e encaminhamento ao Congresso Nacional para deliberação¹³¹. Contudo, não foi dado seguimento ao documento.

A profusão de normas ambientais no Brasil foi coroada com o advento da Constituição da República Federativa, em outubro de 1988, que elevou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ao status de direito fundamental¹³². A introdução do tema ambiental no trato constitucional¹³³ agregou benefícios de ordem normativa e de cunho substantivo¹³⁴. Na linha das constituições dirigidas¹³⁵, com comandos programáticos e de forte densidade normativa¹³⁶, a matéria foi esmiuçada no Capítulo VI do Título VIII (Da Ordem Social). A temática ambiental também se inseriu em dispositivos¹³⁷ ao longo do texto constitucional que tratam de outras matérias¹³⁸.

A Constituição reconheceu a relevância da estratégia de criação de espaços especialmente protegidos, de perenidade legal¹³⁹, e atribuiu essa incumbência ao Poder Público¹⁴⁰. O conteúdo não representou grandes inovações com relação à extensa lista de

¹³¹ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=42>>. Acesso: em 13 out. 2012.

¹³² JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Breves comentários sobre a base constitucional da proteção da biodiversidade. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. p.131.

¹³³ MACHADO, Paulo Affonso Leme. O meio ambiente no art. 225 da Constituição Federal de 1988. In: MARTINS, Ives Gandra e REZEK, Francisco Resek (Org.). **Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; CEU – Centro de Extensão Universitária, 2008. p.748.

¹³⁴ BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes e LEITE, José Rubens Morato Leite. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p.89.

¹³⁵ Nesse sentido ver: CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2ª ed. Coimbra, PT: Coimbra Editora, 2001.

¹³⁶ PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: MILARÉ, Édis e MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.841.

¹³⁷ A exemplo da menção à necessidade de que a ordem econômica (art. 170, VI da Constituição Federal) e o direito à propriedade (art. 5º, XXIII combinado com o art. 186, II) observem a função ambiental.

¹³⁸ BARROSO, Luis Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. In: MILARÉ, Édis e MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.1036.

¹³⁹ BENJAMIN, Antônio Herman. 2001b. *Op. Cit.* p.35.

¹⁴⁰ Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º - Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

normas ambientais então existentes, mas foi significativo por conferir-lhe assento constitucional¹⁴¹.

Não obstante esse avanço, a promulgação da Constituição não operou mudanças substanciais¹⁴², as quais repousavam na mediação do Estado¹⁴³.

Posteriormente à promulgação da Constituição Federal e com enfoque na questão dos espaços territorialmente protegidos, merece menção a edição da Lei n. 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, que trata dos crimes e infrações ambientais. A norma criminaliza condutas danosas a unidades de conservação¹⁴⁴. A redação legislativa listou no art. 40, § 1º algumas tipologias, sem aproveitar o ensejo para conceituar o termo¹⁴⁵.

Com esse breve esboço histórico, resta patente a ausência de sistematicidade no trato normativo das unidades de conservação. Essa característica refletiu na exposição da criação dessas áreas a pressões de ordem técnica, econômica, social e política, o que também repercutiu na sua gestão. O cenário gerou confusão de regimes, sobreposição de áreas e de objetivos e a ineficiência na consecução das finalidades desses espaços¹⁴⁶, cujo legado ainda se faz sentir no desenho atual das unidades e de sua administração. Nessa conjuntura, inseriram-se também os parques nacionais.

O quadro exigia um esforço de abordagem sistemática e dirigida a uma ordenação¹⁴⁷. Revelou-se, pois, pertinente a edição de norma que, ao regulamentar o §1º, III do art. 225 da Constituição Federal, conferisse um tratamento unitário e sistematizado aos espaços territoriais especialmente protegidos.

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

¹⁴¹ SCARIOT, Aldicir. *Op. Cit.* p.135.

¹⁴² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. 2001. *Op. Cit.* p. XXIX.

¹⁴³ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002. p.249.

¹⁴⁴ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Op. Cit.* p.34.

¹⁴⁵ § 1º Entende-se por Unidades de Conservação as Reservas Biológicas, Reservas Ecológicas, Estações Ecológicas, Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Reservas Extrativistas ou outras a serem criadas pelo Poder Público.

¹⁴⁶ BENJAMIN, Antônio Herman. 2001b. *Op. Cit.* p.35.

¹⁴⁷ DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade e OLIVEIRA, Daniela de. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011. p.347.

2.2.2 O Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a tramitação legislativa

A dificuldade de sistematização¹⁴⁸ das normas pertinentes às unidades de conservação revelou-se na própria tramitação do projeto de lei de regulamentação do §1º, III do art. 225 da Constituição Federal. Conhecer os debates que surgiram na discussão do projeto permite a compreensão das divergências internas do movimento ambientalista no Brasil e possibilitam a apreciação da matéria com vistas a buscar uma alternativa para conciliar, no que possível, os confrontos verificados no processo legislativo¹⁴⁹.

Em 1988, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), responsável, à época, pela política de desenvolvimento florestal e pela gestão de parques nacionais, reservas biológicas e florestas nacionais¹⁵⁰, contratou a Fundação Pró-Natureza (FUNATURA)¹⁵¹ para elaboração de um anteprojeto de lei que ordenasse o tratamento normativo das unidades de conservação¹⁵². O texto foi entregue pela FUNATURA, em 1989, ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que sucedeu o IBDF nas suas atribuições¹⁵³. O anteprojeto foi, ainda, subscrito, com pequenas alterações, pelo CONAMA e encaminhado pelo Presidente Fernando Collor de Melo, em maio de 1992, ao Congresso Nacional¹⁵⁴.

O projeto estava pautado em premissas eminentemente preservacionistas¹⁵⁵, com enfoque em unidades de proteção integral, em que o uso direto dos recursos naturais não seria permitido.

Importa registrar que a fase de elaboração e tramitação do projeto de lei foi acompanhada do destaque conferido ao conceito de desenvolvimento sustentável, cunhado no Relatório Brundtland e discutido na realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992. Com fundamento nessa ideia, ganhou força o

¹⁴⁸ DERANI, Cristiane. A estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei n. 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p.234.

¹⁴⁹ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. *Op. Cit.* p.217.

¹⁵⁰ DRUMMOND, José Augusto. *Op. Cit.* p.140.

¹⁵¹ Organização não-governamental.

¹⁵² SANTILLI, Juliana. A Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC): uma abordagem socioambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman e MILARÉ, Edis (Org.). **Revista de Direito Ambiental**. ano 10, n. 40, out-dez/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p.86.

¹⁵³ MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da lei do SNUC. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p.193.

¹⁵⁴ SANTILLI, Juliana. 2005a. *Ob. Cit.* p.87.

¹⁵⁵ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Op. Cit.* p.196.

entendimento de que as unidades de proteção integral seriam instituições inadequadas, fundadas em um posicionamento ultrapassado e de viés antissocial¹⁵⁶.

Na Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM), o projeto foi distribuído à relatoria do Deputado Fábio Feldmann¹⁵⁷, de cujo substituto se pode depreender a divisão entre os ambientalistas quanto ao modelo de áreas protegidas que deveria ser privilegiado na norma¹⁵⁸. Do relatório que embasou a nova proposta de texto, merecem transcrição os seguintes excertos:

[...] a visão conservacionista, a rigor é incapaz de enxergar uma unidade de conservação como um fator de desenvolvimento local e regional, de situar a criação e gestão dessas áreas dentro de um processo mais amplo de promoção social e econômica das comunidades envolvidas [...]

[...] a concepção tradicional do sentido e finalidade das unidades de conservação desenvolveu-se nos países ricos do Norte, particularmente nos Estados Unidos [...] Nos países do Terceiro Mundo, para onde foi exportada essa concepção, a situação é radicalmente diferente. Nossos parques e reservas estão rodeados, não raro, de pobreza extrema.

[...] Na realidade, se a sociedade brasileira, em geral, não está informada, conscientizada e convencida da importância dessas unidades é porque, em medida significativa, elas não são concebidas e manejadas com o propósito, claro, evidente e inequívoco, de contribuir para a promoção social, cultural e econômica das populações, especialmente das comunidades do entorno dessas áreas¹⁵⁹.

Evidencia-se, assim, o enfrentamento da visão estritamente conservacionista e do entendimento que defende a possibilidade de manejo sustentável no interior dessas unidades, com o enfoque na sua utilidade para o desenvolvimento econômico e social¹⁶⁰.

Nessa esteira, as alterações propostas no Substitutivo do Deputado Fábio Feldman referiram-se à garantia da participação social na criação e gestão das unidades de conservação, à proteção das comunidades tradicionais e à integração das UCs no contexto econômico e social¹⁶¹.

¹⁵⁶ DOUROJEANNI, Marc J. *Áreas protegidas de América Latina en los albores del siglo XXI*. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p.77.

¹⁵⁷ RAMOS, Adriana. **Depoimento:** a elaboração do SNUC. Disponível em: <<http://uc.socioambiental.org/o-snuc/depoimento-a-elabora%C3%A7%C3%A3o-do-snuc>>. Acesso em: 11 out. 2012.

¹⁵⁸ MERCADANTE, Maurício. *Op. Cit.* p.209.

¹⁵⁹ CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS. **Relatório do projeto de Lei n. 2892**. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10SET1999.pdf#page=76>>. Acesso em: 03 out. 2012.

¹⁶⁰ SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural**. São Paulo: Peirópolis, 2005. p.34 e 113.

¹⁶¹ MERCADANTE, Maurício. *Op. Cit.* p.206-207.

A relatoria do projeto foi, em 1995, redistribuída ao Deputado Fernando Gabeira. Nessa fase, aprofunda-se a distância entre o enfoque da proposta inicial¹⁶² e a pretensão de privilegiar a concepção preservacionista e socioambiental¹⁶³. Para compreensão dos embates travados, o relatório que fundamentou o novo substitutivo merece parcial reprodução:

[...] os parques e reservas permanecem isolados, sem se integrarem à dinâmica da vida sócio-econômica local e regional [...] o que se pode constatar facilmente é que a sociedade, em geral, não conhece e não compreende a importância das unidades de conservação. É sabido que só se valoriza aquilo que se conhece.

[...] outra questão crucial também muito enfatizada foi a da necessidade de se buscar novas e criativas formas de financiamento das unidades de conservação, especialmente com a participação da iniciativa privada.

[...] é necessário buscar novas e criativas formas de gestão e financiamento das UCs que assegurem, nos casos possíveis, sua viabilidade econômica, envolvendo os proprietários particulares e a iniciativa privada¹⁶⁴.

Das transcrições acima, se pode depreender que a pretensão de mudanças no texto originário estava pautada no enfoque socioambientalista, o qual reafirma a indissociabilidade da presença humana e inexorável participação social nas questões ambientais¹⁶⁵. Verifica-se uma leve contraposição do movimento socioambientalista a UCs de proteção integral¹⁶⁶, uma vez que essa categoria não permite a presença humana em seu interior e pressupõe a retirada de eventual população que ali residia quando do ato de criação.

A percepção, contudo, está pautada em premissas equivocadas, tendo em vista que a doutrina preservacionista não se limita à simples exclusão da vida e exploração humana nas áreas de proteção integral. Ademais, as discussões passaram ao largo da compreensão da relevância dessa modalidade para assegurar proteção à biodiversidade¹⁶⁷ e que esta somente será alcançada se forem diversificados os instrumentos para tanto. As estratégias de áreas protegidas, como medidas de tutela da biodiversidade, devem encampar tanto as que permitem o uso direto dos recursos naturais, como aquelas de proteção integral¹⁶⁸.

¹⁶² SANTILLI, Juliana. 2005a. *Op. Cit.* p.89-90.

¹⁶³ MERCADANTE, Maurício. *Op. Cit.* p.210.

¹⁶⁴ CÂMARA DOS DEPUTADOS, COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, MEIO AMBIENTE E MINORIAS. **Relatório do projeto de Lei n. 2892.** Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10SET1999.pdf#page=76>>. Acesso em: 03 out. 2012.

¹⁶⁵ SANTILLI, Juliana. 2005b. *Op. Cit.* p.34.

¹⁶⁶ *Idem.* p.113.

¹⁶⁷ MILANO, Miguel Serediuk, 2001. *Op. cit.* p. 23.

¹⁶⁸ DOUROJEANNI, Marc Jean e PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Op. Cit.* p.161-162.

A par do confronto natural da política ambiental com políticas de cunho desenvolvimentista, pautado na exploração dos recursos naturais¹⁶⁹, não havia sequer consenso entre os ambientalistas¹⁷⁰. Assim, a discussão acerca do Projeto de Lei n. 2892 foi de intenso debate interno e também com a sociedade¹⁷¹, do que resultou a sua demorada tramitação legislativa.

Do processamento na Câmara dimanou a inclusão da categoria de Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) no rol de unidades de conservação, no reconhecimento do problema da presença de populações tradicionais e apontou alternativas para lidar com essa questão¹⁷². Por fim, o substitutivo propôs a previsão de gestão compartilhada das unidades de conservação¹⁷³, com participação do Poder Público e do terceiro setor¹⁷⁴.

O anteprojeto foi encaminhado, ainda em 1999, ao Senado Federal, instância em que, por acertos políticos, inclusive quanto aos vetos, foi aprovado sem emendas e encaminhado à sanção¹⁷⁵.

Por fim, com vetos¹⁷⁶ ao texto aprovado no Congresso Nacional, a Lei n. 9.985¹⁷⁷ foi promulgada em 18 de julho de 2000. A virtude da norma foi de conferir concentração e certa coesão no trato da matéria. O novel diploma instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e logrou conferir um conceito jurídico ao termo unidade de conservação¹⁷⁸. Não obstante ele já constasse de outros instrumentos normativos, a ausência de conceituação legal acarretava prejuízos para a tutela e o manejo que essas áreas protegidas

¹⁶⁹ DERANI, Cristiane. A estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: **Revista de Direitos Difusos**, v. 5, 2001. p.611-612.

¹⁷⁰ PEREIRA, Doralice Barros. Paradoxos do papel do Estado nas unidades de conservação. In: Andrea Zhoui *et alli*. **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p.124.

¹⁷¹ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Op. Cit.* p.57.

¹⁷² MERCADANTE, Maurício. *Op. Cit.* p.217.

¹⁷³ *Ibidem*. p.225.

¹⁷⁴ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, concessões e terceiro setor**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p.277.

¹⁷⁵ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Op. Cit.* p.196.

¹⁷⁶ O veto mais significativo foi o que impediu a exploração de recursos no interior das Reservas Particulares do Patrimônio Nacional. Os demais não afetaram em grande medida o texto aprovado pelo Congresso Nacional. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2000/Mv0967-00.htm>. Acesso em: 2 dez. 2012.

¹⁷⁷ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 25 out. 2012.

¹⁷⁸ Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção;

demandavam¹⁷⁹. Incluem-se no conceito de unidades de conservação, espécie de áreas protegidas, as categorias listadas na Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000¹⁸⁰.

As unidades de conservação são, nos termos da Lei, espécie de espaços territoriais especialmente protegidos, criados por ato do Poder Público e com isso retirados do modo de apropriação ordinário, destinados à conservação da biodiversidade, ao aproveitamento público, à pesquisa científica e ao uso econômico sustentável de seus componentes¹⁸¹.

No intuito de oferecer uma solução conciliatória para os embates registrados entre os preservacionistas e os socioambientalistas, foram previstos dois grupos de unidades de conservação: as de proteção integral e as de uso sustentável. No primeiro, não é permitida a exploração direta dos recursos naturais e se pressupõe a ausência de habitação humana no seu interior¹⁸². As unidades de uso sustentável, por sua vez, buscam compatibilizar o equilíbrio da natureza e a proteção da biodiversidade com a utilização sustentável dos recursos¹⁸³. Desse modo, elas convivem com o uso direto dos recursos e compreendem, em algumas tipologias, a moradia.

Em cada modalidade foram listadas categorias específicas, com objetivos definidos e com orientações quanto à gestão e manejo. Dentre as unidades de proteção integral se incluem as seguintes categorias: estação ecológica¹⁸⁴, reserva biológica¹⁸⁵, parque nacional¹⁸⁶,

¹⁷⁹ MILARÉ, Édís. **Direito do meio ambiente**: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.709.

¹⁸⁰ OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis Oliveira. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005. p.248.

¹⁸¹ BENJAMIN, Antônio Herman. 2001a. *Op. Cit.* p.278.

¹⁸² O art. 7º § 1º da Lei do SNUC vincula o conceito das unidades de proteção integral ao movimento preservacionista, permitindo apenas o uso indireto dos recursos naturais, salvo as exceções da própria norma.

¹⁸³ As unidades de uso sustentável, por sua vez, refletem o posicionamento conservacionista, com o objetivo de compatibilização da proteção ambientais com o uso sustentável de parcela dos recursos naturais (Art. 7º § 2º da Lei do SNUC).

¹⁸⁴ O objetivo específico da estação ecológica (ESEC), unidade de proteção integral, é a realização de pesquisas científicas (art. 9º da Lei do SNUC).

¹⁸⁵ A reserva biológica (REBIO), por sua vez, visa à preservação da biota e dos atributos naturais. Por se enquadrar dentre as categorias de proteção integral, não permite a interferência humana e alterações ambientais, ressalvadas as medidas de recuperação ambiental e ações de manejo para alcançar o equilíbrio natural, a biodiversidade e os processos ecológicos. A definição conferida pelo art. 10 da Lei do SNUC difere muito pouco dos objetivos da estação ecológica.

¹⁸⁶ A categoria dos parques nacionais (PARNA) é definida no art. 11 da Lei do SNUC. Na descrição legal, refere-se aos parques para a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica. Os objetivos específicos contemplam a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

monumento natural¹⁸⁷ e refúgio da vida silvestre¹⁸⁸. Já no grupo de uso sustentável, a Lei elenca a área de proteção ambiental¹⁸⁹, a área de relevante interesse ecológico¹⁹⁰, a floresta nacional¹⁹¹, a reserva extrativista¹⁹², a reserva de fauna¹⁹³, a reserva de desenvolvimento sustentável¹⁹⁴ e a reserva particular do patrimônio nacional¹⁹⁵.

A criação das unidades deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública prévia¹⁹⁶ que justifiquem a localização e a delimitação e identifiquem os atributos ecológicos que devem ser preservados. As informações coletadas nessa fase precedente também indicarão o grupo e a categoria de UC que deve ser instituída. O período que antecede a criação da UC serve para que a segregação dessa área, para receber uma tutela ambiental adequada, se faça em consonância com a realidade territorial, social, econômico e política.

¹⁸⁷ Os monumentos naturais (MN) destinam-se à preservação de sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica (art. 12 da Lei do SNUC). Diferentemente dos parques nacionais, os espaços protegidos são pontuais e delimitados em menor extensão.

¹⁸⁸ O art. 13 da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, conceitua o refúgio da vida silvestre (REVIS) como a unidade destinada a proteger ambientes naturais em que se asseguram condições para a existência e a reprodução da flora local e da fauna residente ou migratória.

¹⁸⁹ A área de proteção ambiental (APA), em conformidade com o art. 15 da Lei do SNUC, é a unidade de uso sustentável criada sobre área extensa, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais importantes para o bem-estar e para a qualidade de vida. Ela contempla a ocupação humana e objetiva proteger a biodiversidade, disciplinar o processo de ocupação e garantir a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.

¹⁹⁰ O art. 16 trata da área de relevante interesse ecológico (ARIE) como espaço de pequena extensão, com pequena ou nenhuma ocupação humana, que revele características naturais extraordinárias ou que abrigue exemplares raros da biota regional. O objetivo da ARIE é a manutenção dos ecossistemas naturais, relevantes regional ou localmente, e a regulação do seu uso com a conservação da natureza.

¹⁹¹ A Floresta Nacional (FLONA), conceituada no art. 17 da Lei do SNUC, é área com cobertura de floresta composta predominantemente de espécies nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas.

¹⁹² A reserva extrativista (RESEX) é unidade de cunho socioambiental, criada em área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência funda-se em atividades de extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte (art. 18 da Lei do SNUC). O objetivo da RESEX é de proteger os meios de vida e cultura dessas populações e garantir o uso sustentável, pelos extrativistas, dos recursos naturais.

¹⁹³ A Reserva de Fauna, categoria de uso sustentável listada no art. 19 da Lei do SNUC, destina-se aos estudos sobre manejo econômico sustentável dos recursos faunísticos. É criada em áreas com populações de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias. Registra-se a ausência de Reserva de Fauna criada pela União.

¹⁹⁴ O art. 20 da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, conceitua a reserva de desenvolvimento sustentável (RDS) como área natural que abriga populações tradicionais, cujo modo de vida está baseado em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos e aprimorados pelas gerações, de modo a garantir a proteção da natureza e a manutenção da diversidade biológica.

¹⁹⁵ A reserva particular do patrimônio natural (RPPN) está listada dentre as modalidades de uso sustentável. No entanto, em razão de veto apostado ao texto aprovado no Congresso Nacional, não é permitido o uso direto dos recursos naturais da unidade. Sua criação é requerida por particular e incide sobre área privada, gravada com perpetuidade (art. 21 da Lei do SNUC).

¹⁹⁶ A consulta pública é dispensada nos casos de Reserva Biológica e de Estação Ecológica (art. 22, §4º da Lei do SNUC).

Com vistas a conferir coesão e ordem¹⁹⁷ às unidades de conservação, o diploma previu, ainda, objetivos e diretrizes que devem ser observados na criação, implantação e gestão dessas áreas. Por fim, tratou de estabelecer uma estrutura institucional para o SNUC, assemelhada ao Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), prevista na Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Com esse cenário, a principal virtude do novel diploma legislativo foi de consolidar, em um único instrumento, o tratamento das unidades de conservação e de conferir, minimamente, uma sistematização ao tema¹⁹⁸. No plano biológico, deve-se mencionar que a Lei adota uma visão ecossistêmica¹⁹⁹, que privilegia uma visão da biodiversidade em todos os seus níveis e com a composição de categorias que permite prestigiar diferentes enfoques²⁰⁰. A integração entre os diversos instrumentos de conservação *in situ* também foi objeto de preocupação da Lei, que tratou da conectividade com a previsão dos corredores ecológicos, zonas de amortecimento e mosaicos de UCs. A gestão integrada é um objetivo que precisa ser aprimorado. A existência de unidades de conservação como ilhas isoladas da paisagem e do ecossistema do seu entorno não viabilizam a efetiva proteção da biodiversidade²⁰¹.

Registre-se que, apesar de a Lei (art. 58) prever o comando ao Poder Executivo de regulamentar a norma em 180 dias, a norma²⁰² adveio somente em 22 de agosto de 2002, com a edição do Decreto n. 4.340²⁰³.

Com a edição da Lei do SNUC, os parques nacionais foram inseridos numa disciplina específica, que alcança outras categorias de espaços territoriais ambientalmente protegidos, mas que preserva suas características peculiares de destinação à visitação. A norma pretende que seja conferido tratamento distinto a cada uma das modalidades de UC, efetivando-se os seus objetivos específicos. Conquanto contemple particularidades de cada categoria, estas

¹⁹⁷ DERANI, Cristiane. 2001b. *Op. Cit.* p.234.

¹⁹⁸ LEUZINGER, Márcia Dieguez. 2009. *Op. Cit.* p.111 e 120.

¹⁹⁹ BENJAMIN, Antônio Herman. 2001b. *Op. Cit.* p.42.

²⁰⁰ GANEM, Roseli Senna. Conservação da biodiversidade: das reservas de caça à Convenção sobre Diversidade Biológica. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

²⁰¹ BENSUSAN, Nurit. 2006. *Op. cit.* p.160.

²⁰² O art. 55 da Lei do SNUC, que trata da reclassificação das unidades de conservação instituídas antes da edição da Lei, foi regulamentado pelo Decreto n. 3.834, de 5 de junho de 2001, foi revogado pelo Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. O art. 57-A, por sua vez, incluído pela Medida Provisória n. 327, de 2006, e alterado pela Lei n. 11.460, de 21 de março de 2007, foi regulamentado pelo Decreto n. 5.960, de 31 de outubro de 2006.

²⁰³ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 03 nov. 2012.

devem ser consideradas não de forma isolada, e sim no escopo de um sistema, complementarmente. É essa conjuntura que deve orientar a criação, implementação e gestão dos parques nacionais.

Ainda que relevantes, o advento da norma e o seu conteúdo representam uma pequena parcela do substrato necessário para avaliar a efetiva proteção da biodiversidade no Brasil. O arcabouço normativo é um instrumento imprescindível para balizar as transformações pretendidas²⁰⁴, mas não é a única ferramenta para tanto.

Deveras, a aplicação e interpretação das normas também devem ser permeáveis às necessidades reais para evitar o seu engessamento²⁰⁵. Impende, nessa esteira, buscar as formas criativas de aplicação da norma que permitam, sempre com supedâneo legal, alternativas eficazes e seguras para superar as dificuldades concretas e garantir a realização da norma. É nesse contexto que se insere a proposta de que trata o presente trabalho.

Desse modo, para valorar a efetividade do SNUC, e dos parques nacionais, em particular, imprescindível considerar a implementação da norma, a existência de estruturas institucionais e de vontade para execução da política e o perfil da sociedade²⁰⁶. A questão institucional será tratada em um tópico a parte em razão da sua relevância, bem como da dificuldade de inseri-la, respeitado o aspecto cronológico, no item dedicado ao histórico da legislação nacional.

2.2.3 Estrutura institucional e as unidades de conservação

Desde a concepção inaugural, como visto acima, a criação, implementação e gestão das unidades de conservação compreendeu uma atuação positiva do Poder Público. Essa característica acompanhou o desenvolvimento das normas e das políticas setoriais. Mesmo em unidades de conservação que incidem sobre propriedade privada, a sua constituição somente se perfectibiliza com a chancela administrativa e com uma gestão coordenada com as diretrizes e os objetivos do SNUC.

²⁰⁴ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A tributação federal na exploração das camadas petrolíferas do pré-sal: *government take*, correção de externalidades e captação de recursos. **Biblioteca Digital Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 7, n. 41, set./out. 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=63268>>. Acesso em: 02 nov. 2012. p. 1.

²⁰⁵ UNGER, Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia**. São Paulo: Boitempo, 2004, p. 162-165.

²⁰⁶ BENJAMIN, Antônio Herman. 2001a. *Op. Cit.* p.309.

A problemática das unidades de conservação se insere no contexto de políticas públicas²⁰⁷ e, como tal, é influenciada não só pela sociedade e pelo direito, mas também pelos arranjos institucionais²⁰⁸. As instituições apresentam a visão estratégica que norteia informações sobre o tema e influenciam a imagem e os parâmetros da ação²⁰⁹. A edição das normas não é suficiente para a concretização de uma política pública. Para além dela, exigem-se a criação e a instrumentalização de instituições aptas a aplicá-las, sob pena de existirem normas revestidas de validade constitucional, mas esvaziadas de validade fática²¹⁰. O tema do aparato estrutural para conferir efetividade às normas é particularmente relevante quando se trata de direitos que dependem da atuação positiva do Estado.

Desse modo, tratar das unidades de conservação também compreende conhecer, de forma sintética, como se estruturaram as instituições que definem o planejamento, a execução e a avaliação da política pública.

O Código Florestal de 1934 instituiu o Conselho Florestal Federal²¹¹, com representação de órgãos governamentais (Universidade Federal do Rio de Janeiro, Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Ministério da Agricultura, Departamento de Estradas e Rodagens, dentre outros) e com representação da sociedade civil limitada a um membro do Touring Club do Brasil²¹². Apesar de não ser destinado a criar ou gerir parques nacionais, o Conselho Florestal influenciou a definição da localização dos primeiros parques instituídos²¹³.

O Decreto n. 4.421, de 28 de dezembro de 1921²¹⁴, criou o Serviço Federal Florestal, na estrutura do Ministério da Agricultura,²¹⁵ com a missão de organizar a exposição comemorativa dos 100 anos de independência na parte florestal²¹⁶. A essa nova instituição acabou por ser atribuída a relevante função de manejar as florestas protetoras e as florestas

²⁰⁷ RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010. p.13 e 19.

²⁰⁸ *Ibidem*. p.59.

²⁰⁹ HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. In: **Revista Lua Nova**, n. 58, 2003. p.198.

²¹⁰ FERRAZ Jr., Tercio Sampaio. **A ciência do direito**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p.58.

²¹¹ Artigos 101 e 102 do Decreto-Lei n. 23.793, de 23 de janeiro de 1934. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/D23793impressao.htm>. Acesso em: 30 out. 2012.

²¹² Associação privada dedicada ao automobilismo, criada em 1923, com a missão de divulgar os recursos turísticos nacionais. Maiores informações sobre o clube disponível em <www.touring.com.br>. Acesso em: 30 out. 2012.

²¹³ DRUMMOND, José Augusto, *Op. Cit.* p.134.

²¹⁴ BRASIL. **Decreto n. 4.421 de 28 de dezembro de 1921**. Disponível em <www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4421-28-dezembro-1921-567912-publicacaooriginal-91264-pl.html>. Acesso em: 30 out. 2012.

²¹⁵ FRANCO, José Luiz de Andrade. *Op. Cit.* p.96.

²¹⁶ ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Op. Cit.* p.180.

remanescentes, que compreendiam os parques nacionais²¹⁷. O órgão não tinha orçamento, não tinha ingerência sobre a questão territorial e tampouco autoridade pública no contexto político e social, mas criou uma Seção de Parques Nacionais para cuidar especificamente dessas áreas protegidas²¹⁸. A precariedade da estrutura, frente à complexidade da competência que lhe foi atribuída, sinaliza a ausência de robustez institucional da política ambiental. Essa característica marcou o início da gestão de unidades de conservação e perdurou nos momentos seguintes. O Serviço Federal Florestal, concluída o evento de 100 anos de independência do Brasil, foi extinto tacitamente pelo advento do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

O Decreto-Lei n. 289, de 28 de fevereiro de 1967²¹⁹, criou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF)²²⁰ e lhe atribuiu a competência de formular a política florestal, de caráter eminentemente produtivista. No rol das oito atribuições específicas listadas no art. 5º do diploma normativo figura, no último inciso, a administração dos Parques Nacionais, das Florestas Nacionais, das Reservas Biológicas e dos Parques de Caça Federais. Em um mesmo endereço institucional acumulam-se extensas funções produtivistas (exploração de recursos florestais) e a gestão de áreas protegidas, com objetivos conservacionistas.

Em 1973, a norma de criação da Secretaria Especial para o Meio Ambiente (SEMA)²²¹, na estrutura da Presidência da República, conferiu ao órgão a instituição e o manejo de duas tipologias de áreas protegidas: as estações ecológicas e as áreas de proteção ambientais (APA). A repartição, entre IBDF e SEMA, da competência para gestão das categorias de UCs existentes até então não propiciou imprimir unicidade na formulação, execução e monitoramento da política de espaços protegidos.

A preocupação com a planificação da criação das unidades de conservação, antes estabelecidas em razão de características estéticas ou de circunstâncias favoráveis, foi revelada no final da década de 1970, influenciada por movimentos internacionais²²², quando o

²¹⁷ DRUMMOND, José Augusto, *Op. Cit.* p.134.

²¹⁸ *Ibidem.* p.134.

²¹⁹ BRASIL. **Decreto-Lei n. 289, de 28 de fevereiro de 1967.** Disponível em <http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/DEL%20289-1967?OpenDocument>. Acesso em: 30 out. 2012.

²²⁰ Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del0289.htm>. Acesso em: 30 out. 2012.

²²¹ BRASIL. **Decreto n. 73.030, de 30 de outubro de 1973.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm>. Acesso em: 17 jul. 2011.

²²² SANTILLI, Juliana. 2005a. p.89/90.

Ministério da Agricultura, o IBDF e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza²²³ elaboraram o Plano do Sistema de Unidades de Conservação no Brasil, com previsão das áreas prioritárias para a conservação²²⁴. As etapas do plano se integravam ao planejamento nacional de desenvolvimento e apontavam ações para implementação e manutenção do sistema²²⁵.

No sentido de padronizar a política nacional de proteção ambiental, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis²²⁶ (IBAMA), autarquia criada em 1989²²⁷, inicialmente subordinada ao Ministério do Interior, condensou toda a execução da política federal de meio ambiente. Reproduziu-se a praxe de concentrar as matérias ambientais de orientação desenvolvimentista e protecionista em uma única instância.

As competências da nova entidade administrativa estavam inicialmente listadas no art. 1º de seu Regimento Interno, aprovado pela Portaria do Ministério do Interior n. 445, de 16 de agosto de 1989²²⁸, em que figurava, dentre outras 12 complexas e diversas atribuições, de orientação produtivista, a de “propor a criação, extinção, modificação de limites e finalidades das Unidades de Conservação e florestas públicas do domínio da União, bem como promover sua instalação e administração” (inciso VI). Ainda que com ambiguidade, a concentração da criação, implantação e gestão das UCs federais em um único endereço permitiu conferir integração e uniformidade ao trato administrativo da agenda²²⁹.

Internamente ao IBAMA, a matéria das unidades de conservação era atribuída à Diretoria de Ecossistema (DIREC), a quem competia, em conformidade com o então Regimento Interno, “planejar, dirigir, orientar e coordenar as atividades relacionadas com a conservação de amostras representativas dos ecossistemas e o manejo da vida silvestre, com vistas à manutenção da biodiversidade”²³⁰. Contudo, somente as UCs de uso indireto foram

²²³ FRANCO, José Luiz de Andrade e DRUMMOND, José Augusto. O cuidado da natureza: a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992. In: **Textos de História**, vol. 17, n. 1, 2009. p.67-70.

²²⁴ MERCADANTE, Maurício. *Op. Cit.* p.191-192.

²²⁵ *Ibidem.* p.191.

²²⁶ BRASIL. **Lei n. 7.735, de 22 de fevereiro de 1989.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17735.htm>. Acesso em: 17 jul. 2011.

²²⁷ A autarquia resultou da fusão da SEMA, do IBDF, da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) e da Superintendência de Pesca (SUDEPE) e lhes absorveu as competências, patrimônio e servidores.

²²⁸ Disponível em: <www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/IBAMA/PT0445-160889.pdf>. Acesso em: 8 out. 2012.

²²⁹ BENSUSAN, Nurit. 2006. *Op. Cit.* p.19.

²³⁰ Art. 39 do Regimento Interno, aprovado por Portaria do Ministério do Interior n. 445, de 16 de agosto de 1989.

listadas dentre as remissões das divisões da DIREC. Às florestas nacionais e florestas extrativistas foi feita breve menção dentre as competências da Divisão de Manejo Florestal e Faunístico da Diretoria de Recursos Naturais Renováveis²³¹.

O segundo regimento interno do IBAMA, aprovado por Portaria do Ministério do Meio Ambiente n. 230, de 14 de maio de 2002, publicado no Diário Oficial da União em 21 de junho de 2002²³², na linha do regramento anterior, colocou sob a responsabilidade da Diretoria de Florestas (DIREF) a execução das políticas dirigidas às Florestas Nacionais e às Reservas Extrativistas. As demais tipologias de unidade de conservação ficaram sob a tutela da Diretoria de Ecossistemas.

A diminuta estrutura voltada ao planejamento, criação e gestão das unidades de conservação se imiscuia com a diversidade e complexidade das demais atribuições do IBAMA²³³. Dentre estas, listam-se a fiscalização ambiental, o licenciamento ambiental, a exploração de recursos da fauna e flora e a gestão de recursos pesqueiros. Ademais, somava-se ao quadro a carência de recursos financeiros e humanos e a excessiva centralização administrativa para levar a cabo as políticas setoriais conduzidas pela autarquia. A atuação do IBAMA passou a ser direcionada a casos pontuais e que demandavam solução mais urgente, o que levou a impropriedades e ineficiência no processo de gestão²³⁴.

Assim, o desempenho do IBAMA na gestão das UCs não representou os avanços que se esperavam. Desse modo, alguns atores passaram a defender a necessidade de estabelecimento de uma estrutura administrativa que pudesse representar um endereço específico para a política federal das unidades de conservação e para efetivar o SNUC²³⁵. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) foi criado sob esse

²³¹ Art. 31, III e IV do Regimento Interno, aprovado por Portaria do Ministério do Interior n. 445, de 16 de agosto de 1989.

²³² Disponível em: <www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/PT0230-2106202.pdf>. Acesso em: 8 de out. 2012

²³³ BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de conservação: intenções e resultados**. 2ª ed. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2003. p.73.

²³⁴ ROCHA, Leonardo G. M. da. Desmistificando a questão fundiária dos parques nacionais brasileiros. In: **III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza: Associação Caatinga, 2002. Anais, v. 1. p.713 a 723. p.718.

²³⁵ A exemplo de: PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Unidades de conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo. In: Miguel Serediuk Milano (Org.). **Unidades de Conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p.3 a 13. p.12; e NOGUEIRA-NETO, Paulo. O instituto brasileiro de unidades de conservação – IBUC. In: Miguel Serediuk Milano (Org.). **Unidades de Conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 161-162.

contexto, em 2007, por meio da Medida Provisória n. 366, de 26 de abril de 2007²³⁶, posteriormente convertida na Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007²³⁷.

À nova autarquia foi atribuída, exclusivamente, a implementação da política conservacionista federal. Com a medida, em termos de organização da Administração Pública Federal, foram cindidas as atribuições concernentes a aspectos produtivistas (autorizações e licenças para a exploração de recursos naturais), as competências fiscalizatórias e as destinadas ao incremento dos mecanismos de conservação²³⁸.

Com o novo modelo, restaram com o IBAMA as competências referentes à fiscalização ambiental, qualidade ambiental, licenciamento ambiental e à regulamentação da exploração de fauna e flora e as autorizações para tanto. Ao ICMBio foram atribuídas as tarefas pertinentes à criação, implementação e gestão das unidades de conservação federais, à conectividade entre elas, à fiscalização ambientais nessas áreas e pesquisas e monitoramento relativas à conservação da biodiversidade.

Repartiram-se, em realidade, os recursos humanos e as atribuições antes encampadas no feixe de competências do IBAMA. O ICMBio absorveu do IBAMA a cultura institucional²³⁹, a estrutura e também as deficiências. A cisão implicou, desse modo, em conflitos positivos e negativos de competência, tendo em vista que há atribuições que, se não sobrepostas, por se tocarem, geram inúmeras dúvidas sobre como devem ser limitadas e quem deve se responsabilizar por elas.

Ao novo endereço institucional foi atribuída a execução federal do SNUC, com a proposição, implantação, gestão, proteção, fiscalização e monitoramento das unidades federais, além do fomento e execução de pesquisa em conservação da biodiversidade. A simples criação de um novo *locus* institucional para tratar das unidades de conservação não

²³⁶ BRASIL. **Medida Provisória n. 366, de 26 de abril de 2007.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Mpv/366.htm>. Acesso em: 11 ago. 2011.

²³⁷ BRASIL. **Lei n. 11.516, 28 de agosto de 2007.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11516.htm>. Acesso em: 11 ago. 2011.

²³⁸ O Ministério do Meio Ambiente (MMA) é o órgão da Administração Federal Direta que concentra as temáticas ambientais, notadamente no planejamento das políticas públicas ambientais. A ele estão vinculadas quatro autarquias (IBAMA, ICMBio, Agência Nacional de Águas – ANA e o Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro) que executam referidas políticas. Do MMA consta, ainda, um órgão autônomo, o Serviço Florestal Brasileiro, que atua na gestão de florestas públicas.

²³⁹ DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: Francisco G. Heiderman e José Francisco Sam (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise.** Brasília: Editora UnB, 2009. p.102-103.

foi suficiente, por óbvio, para provocar alterações positivas nas fases dessa política ambiental, o que dependeria de outros fatores políticos, sociais e econômicos²⁴⁰.

De toda forma, foi relevante para marcar a vontade política de dar uma atenção diferenciada e exclusiva para a política ambiental conservacionista²⁴¹ e para centralizar a execução orçamentária destacada ao SNUC no âmbito federal²⁴².

Internamente, o organograma do ICMBio não foi estruturado para conter uma divisão específica para cada categoria de manejo de unidade de conservação. A Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (DIMAN) é a unidade administrativa dirigida à implementação e gestão federal do SNUC e divide a equivalência hierárquica da matéria finalística com as Diretorias de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade (DIBIO) e de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação (DISAT)²⁴³.

A divisão interna da DIMAN contempla três Coordenações-Gerais, uma destinada à criação, planejamento e avaliação de unidades de conservação (CGCAP), outra que se ocupa das medidas de proteção, com enfoque na fiscalização (CGPRO), e uma última Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios (CGEUP), cujas competências estão direcionadas primordialmente a tratar do turismo ecológico e visitação nas unidades de conservação. Infere-se, portanto, que na nova estrutura institucional foi conferida relevância ao uso público, e em especial à visitação, das categorias de unidade de conservação em que essa finalidade está contemplada²⁴⁴.

Para lidar com as diferentes categorias de manejo instituídas em extensão porção territorial, o SNUC depende da integração de políticas ambientais, sociais e econômicas. A essa complexidade, somada à premente necessidade de garantir a proteção da biodiversidade²⁴⁵, deve corresponder o fortalecimento das estruturas institucionais que cuidam do tema, com provimento de capacitação dos recursos humanos, em número suficiente, e

²⁴⁰ DYE, Thomas R., *Op. Cit.* p.99-132. p.103.

²⁴¹ LE PRESTE, Philippe. *Op. Cit.* p.80.

²⁴² MUANIS, Manuela Mossé; SERRÃO, Manoel; e GELUDA, Leonardo. **Quanto custa uma unidade de conservação federal?: uma visão estratégica para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc)**. Rio de Janeiro: Funbio, 2009.p.11.

²⁴³ Organograma do ICMBio. Disponível em: <www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/Organograma_Estrutura-_Comitê-autalizado.pdf>. Acesso em: 03 out. 2012.

²⁴⁴ Regimento Interno do ICMBio.

²⁴⁵ DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade e OLIVEIRA, Daniela de. *Op. Cit.* p.342.

destinações financeiras adequadas para fazer face aos custos da gestão das áreas²⁴⁶. Esse é um desafio comum a todas as políticas que comportam o elemento meio ambiente²⁴⁷.

Nesse passo, e respeitada as atribuições típicas de Estado, a alternativa de fortalecimento institucional através de parcerias com o terceiro setor e o mercado merece ser explorada. A proposta não soluciona o problema das deficiências institucionais de maneira definitiva, mas se apresenta como um caminho possível para atacar uma de suas vertentes.

A gestão dos parques nacionais e a viabilização do uso público com a disponibilização, por particulares, de serviços de apoio à visitação devem ser conduzidas dentro de uma matriz delimitadora, a qual é conferida pelos princípios aplicáveis ao tema.

2.3 PRINCÍPIOS APLICÁVEIS À GESTÃO DOS PARQUES NACIONAIS E À VIABILIZAÇÃO DO USO PÚBLICO COM PARTICIPAÇÃO PRIVADA

Não é objeto de investigação do presente trabalho abordar o conceito de princípios e sua localização no sistema jurídico. Parte-se da premissa de serem revestidos de normatividade²⁴⁸, estando ou não positivados²⁴⁹. Os princípios consistem em postulados básicos e fins²⁵⁰ que, por seu maior teor de abstração, servem a orientar²⁵¹ e estruturar, com conteúdo dinâmico e função prospectiva²⁵², o sistema jurídico. São fundamentos²⁵³ e norteadores do direito²⁵⁴ e direcionam as escolhas da agenda e da formulação de políticas ambientais²⁵⁵.

Aqui serão retratados os princípios que importam para a abordagem da problemática, ainda que se reconheça que outros poderiam ser apontados. A gestão de parques nacionais

²⁴⁶ BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. In: Marcel Bursztyn (Org.). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. p.99-100.

²⁴⁷ CUSTÓDIO, Helita Barreira. Legislação Ambiental no Brasil. In: Édis Milaré e Paulo Affonso Leme Machado. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.219.

²⁴⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p.230.

²⁴⁹ DOWRKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Harvard University Press, 1978, p.44.

²⁵⁰ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p.150-151.

²⁵¹ MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p.47.

²⁵² CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2009. p.27.

²⁵³ LEUZINGER, Márcia, e CUREAU, Sandra. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro, 2008. p.13.

²⁵⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. 2004. *Op. Cit.* p.47.

²⁵⁵ PEDERSEN, Ole W. *Environmental principles and environmental justice*. In: **Environmental Law Review**. n. 12. 2010. p. 26-49. p.26.

contempla um viés ambiental e, por se inserir como objeto de política pública, também é alcançada por princípios do direito administrativo. A exposição está alinhada ao entendimento de que o direito ambiental é transdisciplinar e precisa ser assim abordado²⁵⁶. A lista, seja de direito ambiental ou de direito administrativo, não encontra equivalência entre os diversos doutrinadores, em razão da extensão e da tessitura aberta própria dos princípios.

2.3.1 Princípios do direito ambiental

A criação de espaços protegidos precedeu a consolidação do direito ambiental, o qual ganhou corpo, no cenário internacional, e com reflexos internos, em meados da década de 1970²⁵⁷. A caracterização de princípios do direito ambiental se insere no contexto da afirmação da independência científica desse microsistema jurídico²⁵⁸ e assume importante função na orientação de novas normas, bem como na interpretação e aplicação das já existentes. Os princípios elencados a seguir foram destacados do rol comumente apresentado pela doutrina, tendo em vista a sua pertinência com a questão das unidades de conservação e com o objeto do presente trabalho.

2.3.1.1 Princípio da participação

O princípio da participação haure seu fundamento de validade da própria Constituição ao constituir a República Federativa do Brasil em um Estado Democrático de Direito²⁵⁹, cujo

²⁵⁶ LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A transdisciplinariedade do direito ambiental. MILARÉ, Édis e MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.986-987.

²⁵⁷ GOMES, Sebastião Valdir. *Op. Cit.* p.324.

²⁵⁸ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. MILARÉ, Édis e MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.343.

²⁵⁹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania;
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

pressuposto repousa na cooperação entre sociedade e Estado²⁶⁰. Insere-se, pois, no contexto da Administração Pública consensual²⁶¹, que parte da premissa da necessidade de compor diversos interesses e da insuficiência do Estado para por si só conhecê-los e amalgamá-los²⁶². A dimensão jurídico-participativa se propala, ainda, no entender de Canotilho, da constitucionalização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual impõe, ao mesmo passo que permite, aos cidadãos a defesa do patrimônio ambiental²⁶³.

Na seara ambiental, o princípio da participação é positivado na imposição do dever da coletividade de proteger o meio ambiente para as presentes e futuras gerações²⁶⁴. O princípio implica em um mandamento aos indivíduos para, em grupo ou isoladamente, para si ou para as gerações futuras, atuar na tomada de decisões afetas ao meio ambiente, em cooperação com o Poder Público²⁶⁵. De outro ângulo, significa também impor que o Poder Público privilegie a participação da sociedade nas diversas fases das políticas ambientais.

A participação, para ser de fato exercida pela sociedade, depende intrinsecamente da informação adequada e da educação²⁶⁶. A primeira, para fazer conhecer os elementos que estão envolvidos na tomada de decisão. O direito à informação, instrumento para o direito à participação, foi consagrado no texto constitucional como direito fundamental. A regulamentação adveio, em matéria ambiental²⁶⁷, com a Lei n. 10.650, de 16 de abril de 2003²⁶⁸ e, em termos gerais, com a Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2012²⁶⁹.

²⁶⁰ DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009. p.49.

²⁶¹ SILVA, Solange Teles da. Ato administrativo ambiental. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Org.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 349.

²⁶² COUTO E SILVA, Almiro. Os indivíduos e o Estado na realização das tarefas públicas. **Revista da PGE – Cadernos de Direito Público**. Porto Alegre, n. 57. p. 64.

²⁶³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007. p.4-5.

²⁶⁴ RODRIGUES, Marcelo Abelha. O direito ambiental no século 21. MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.287.

²⁶⁵ MILARÉ, Édís. Princípios fundamentais do direito do ambiente. MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.350.

²⁶⁶ MACHADO, Paulo Affonso Leme. 2004. *Op. Cit.* p.51.

²⁶⁷ SILVA, Solange Teles da. Direito à informação em matéria ambiental. In: SAMPAIO, Rômulo S. R; LEAL, Guilherme J. S.; REIS, Antonio Augusto (Org.). **Tópicos de direito ambiental: 30 anos da política nacional do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. p. 429.

²⁶⁸ BRASIL. **Lei n. 10.650, de 16 de abril de 2003**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.650.htm>. Acesso em: 07 dez. 2012.

²⁶⁹ BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 11 nov. 2012.

A educação, por sua vez, não só qualifica as informações recebidas, mas fornece mecanismos para buscar novas fontes de informação, cotejar os dados e fundamentar os posicionamentos adotados. A educação ambiental está nominada em diversos diplomas normativos, a exemplo da Constituição Federal e da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e figura dentre os objetivos específicos dos parques nacionais.

Existem diferentes instrumentos através dos quais se pode concretizar a participação social e momentos diversos, no procedimento, para fazê-lo. O primeiro deles é a participação no processo de criação de normas²⁷⁰, que pode ser viabilizada pela iniciativa popular ou através de audiências públicas convocadas pela Casa Legislativa. A sociedade foi chamada pelo Congresso Nacional no processo legislativo que culminou com a edição da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, no que se privilegiou o princípio da participação social.

Instâncias como o CONAMA e conselhos estaduais correlatos, que detém poder normativo, também permitem a participação da comunidade na criação e execução das normas, tendo em vista que são compostas por membros representantes da sociedade civil.

Nas fases de formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas ambientais pertinentes aos parques nacionais, também se permite a participação social por intermédio de instrumentos próprios, a exemplo das audiências públicas e das reuniões do Conselho Consultivo da unidade, e também de meios impróprios, notadamente pelo direito de petição, previsto no art. 5º da Constituição Federal²⁷¹.

Por fim, a coletividade tem a seu dispor ferramentas judiciais²⁷², através das quais postulam a prestação jurisdicional em matéria de proteção ambiental²⁷³. A ação popular²⁷⁴,

²⁷⁰ CATALAN, Marcos Jorge. Fontes principio lógicas do direito ambiental. In: Édis Milaré e Paulo Affonso Leme Machado. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.500.

²⁷¹ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

²⁷² FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Política Nacional do Meio Ambiente. MILARÉ, Édis e MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.764.

²⁷³ SARLET, Ingo Wolfgang; FENSERSEIFER, Tiago. Direitos e deveres socioambientais. MILARÉ, Édis e MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.1245.

prevista no texto constitucional, e a ação civil pública²⁷⁵ são instrumentos típicos da participação que se exercem, na temática ambiental, através do Poder Judiciário.

A participação social foi contemplada entre os princípios arrolados na Declaração do Rio²⁷⁶, documento firmado por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e que, ainda sem ser dotada de imperatividade, orienta a atuação dos Estados:

Princípio 10

A melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados. No nível nacional, cada indivíduo terá acesso adequado às informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações acerca de materiais e atividades perigosas em suas comunidades, bem como a oportunidade de participar dos processos decisórios. Os Estados irão facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos. Será proporcionado o acesso efetivo a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que se refere à compensação e reparação de danos.

O princípio alcança a temática dos parques nacionais. A asserção pode ser inferida das diretrizes do SNUC elencadas no art. 5º da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000. Nelas, expressamente se consigna que o SNUC deve contemplar mecanismos e procedimentos necessários ao envolvimento da sociedade no estabelecimento e revisão da política de unidades de conservação (art. 5º, II) e assegurar a participação efetiva das populações locais nas fases de criação, implantação e gestão das unidades de conservação (art. 5º, III). No mesmo sentido, dentre as diretrizes se compreende a busca do apoio da coletividade para os estudos, pesquisas, práticas de educação ambiental, atividades de turismo ecológico e outras atividades de gestão das unidades de conservação (art. 5º, IV). Há previsão, inclusive, de que se incentivem as populações locais e organizações privadas a estabelecerem e administrarem unidades de conservação.

²⁷⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

²⁷⁵ BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 11 nov. 2012.

²⁷⁶ ONU. Declaração do Rio. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

Percebe-se, facilmente, que o SNUC assume como premissa o envolvimento da coletividade para a sua efetividade²⁷⁷. A realização de consulta pública²⁷⁸ e de estudos técnicos, cujos dados podem ser aportados da comunidade científica, é condição para identificar a localização, dimensão e limites na criação de parques nacionais (§2º, art. 22).

A participação também é corolário da gestão dos parques nacionais, o que se depreende do preceito de estabelecimento de conselhos consultivos para auxiliar na sua gestão dessas unidades. O Conselho Consultivo é composto por representantes de órgãos públicos afetos aos objetivos finalísticos da unidade de conservação e de organizações da sociedade civil. A representação desta deve contemplar a comunidade científica, organizações não governamentais, população residente e do entorno, proprietários de imóveis no interior da unidade de conservação, trabalhadores e setor privado atuante na região e representantes dos Comitês de Bacia Hidrográfica (§2º, art. 17 do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002).

A inobservância do princípio de participação social já listou a causa de pedir de demandas judiciais pertinentes às unidades de conservação²⁷⁹. Como exemplo, sob o argumento de que não haviam sido realizados os estudos prévios e tampouco a consulta pública, foram ajuizadas ações visando à anulação dos decretos de criação do Parque Nacional da Serra da Bodequena²⁸⁰ e do Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros²⁸¹.

É inegável, pois, a relevância do princípio no âmbito do SNUC, notadamente quanto aos parques nacionais, fundamento que ganha maior relevo diante da complexidade das sociedades modernas, em cujo processo de tomada de decisões afloram conflitos relativos às finalidades pretendidas e aos meios para alcançá-las²⁸². O cuidado que o princípio inspira é de não subordinar questões relevantes, de alcance nacional, a uma comunidade estritamente

²⁷⁷ SANTILLI, Juliana. 2005b. *Op. Cit.* p.159.

²⁷⁸ As consultas públicas não são obrigatórias para a criação de estações ecológicas e reservas biológicas (§4º, art. 22).

²⁷⁹ SILVA, Solange Teles da. Direito fundamental ao meio ambiente. In: MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Doutrinas essenciais:** direito ambiental. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.1132.

²⁸⁰ STF, MS 23.800-3/MS, rel. Min. Mauricio Corrêa, julgamento em 14.12.2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=23800&classe=MS&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

²⁸¹ STF, MS 24.184-5/DF, rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 13.08.2003. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=24184&classe=MS&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 29 nov. 2012.

²⁸² RODRIGUES, Marta M. Assumpção. *Op. Cit.* p.13.

local, pelo que é necessário delimitar a influência e o povo legitimado para participar no processo de tomada de decisão²⁸³.

Com a observância do princípio, as decisões serão revestidas de maior legitimidade e encontrarão eco social para facilitar a sua efetividade²⁸⁴. Na criação, implantação e gestão dos parques nacionais, o Poder Público deve privilegiar a participação da sociedade civil e de outras instâncias²⁸⁵, considerando suas colocações e preocupações. No mesmo passo, a sociedade deve se inserir e se aprofundar nas discussões que lhe afetem, pertinentes às unidades de conservação²⁸⁶. A comunidade do entorno, que ocupa um papel de destaque nesse conjuntura, deve fazer valer sua representatividade nos conselhos e carrear para a tomada de decisão os elementos que importem para a consolidação social e econômica da sociedade, com o respeito às demandas de conservação ambiental.

O princípio deve guiar a concessão à iniciativa privada de áreas destinadas à instalação de infraestrutura ou à prestação de serviços de apoio ao uso público, desde a concepção do projeto, com a realização de estudos de capacidade de carga, estudos de viabilidade econômica que contemplem aspectos sociais da comunidade do entorno ou da população residente e das expectativas dos potenciais visitantes. As fases de execução da participação privada e monitoramento dos serviços de apoio também dão ensejo a essa abertura. Para tanto, deve ser conferido espaço para a participação social, sob a forma de pesquisas junto aos interessados, reuniões explicativas, consultas públicas, disponibilização de ouvidoria, dentre outras alternativas.

2.3.1.2 Princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente

Esse princípio diz respeito à imperatividade de atuação do Poder Público na proteção e promoção do meio ambiente²⁸⁷. O Estado, nas suas funções administrativa, legislativa e judicial, está obrigado a atuar de forma a conferir maior efetividade ao direito fundamental ao

²⁸³ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Op. Cit.* p.93.

²⁸⁴ O princípio da participação, nessa acepção, guarda correspondência com o princípio da cooperação. A esse respeito veja-se DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p.142.

²⁸⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Estado constitucional ecológico e democracia sustentada**. Disponível em: <www.unifap.br/ppgfap/biblioteca/Estado_de_direito.doc>. Acesso em: 3 set. 2012.

²⁸⁶ MILARÉ, Édis. 2011b. *Op. Cit.* p.391.

²⁸⁷ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Op. Cit.* p.347.

ambiente ecologicamente equilibrado²⁸⁸. A atuação estatal pode ter conteúdo positivo e prestacional, quando se exige a execução de tarefas e ações, ou pode assumir dimensão negativa e garantística, quando, para a proteção ambiental, o Estado deve abster-se de agir²⁸⁹.

A Constituição Federal tratou expressamente dos espaços territoriais especialmente protegidos, ao impor a sua criação pelo Poder Público, com vistas à conservação da biodiversidade, sendo vedada a utilização que comprometa a integridade dos atributos que justificaram o seu estabelecimento (art. 225, §1º, III)²⁹⁰.

Esse princípio do direito ambiental encontra ressonância no princípio da obrigatoriedade do desempenho da atividade pública, típico do regime jurídico administrativo, o qual traduz a obrigatoriedade da Administração de agir, continuamente, para realizar o interesse público²⁹¹. No caso, o de alcançar a proteção ambiental.

A par das ideologias que envolvem a temática ambiental, impende que a legislação vigente, elaborada por quem detém a representatividade legítima do povo, seja efetivamente cumprida. No que toca ao SNUC, o princípio deve orientar a postura administrativa no sentido de criar as unidades de conservação e implementá-las com a gestão adequada à categoria de manejo de cada tipologia e integrá-las na forma de sistema, conferindo-lhe unicidade.

Álvaro Luiz Mirra chama a atenção para o fato de que a compulsoriedade da atuação do Estado na defesa do meio ambiente não implica a sua exclusividade²⁹². O próprio texto constitucional preconiza que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos e que é dever do Poder Público e também da coletividade. A incumbência da sociedade se irradia através do princípio da participação.

²⁸⁸ SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Deveres de proteção do Estado. In: MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.864-870.

²⁸⁹ SILVA, José Afonso da. Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente. In: MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.946.

²⁹⁰ PAZZAGLINI FILHO, Marino. Princípios constitucionais e improbidade administrativa. In: MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme (Org.). **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.521.

²⁹¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros. 2006. p.77.

²⁹² In: Princípios fundamentais do direito ambiental. In: Édís Milaré e Paulo Affonso Leme Machado. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.350.

A participação privada na viabilização de uso público ora proposta não afasta, de forma alguma, a obrigação estatal, plasmada nesse princípio, de proteger a biodiversidade e de conduzir as opções políticas e orçamentárias para esse mister. Não se trata de advogar a privatização desses espaços que são públicos e com essa natureza devem se manter. Trata-se de, respeitadas as atividades de Estado, permitir que serviços de apoio, que podem prescindir da condução direta da Administração Pública, sejam ofertados e mantidos pelo mercado.

2.3.1.3 Princípio do desenvolvimento sustentável²⁹³

Até o início do século XX, prevaleceu o conceito de que o desenvolvimento era parametrizado pelo crescimento econômico, conduzido pelo mercado, sem maiores interferências estatais²⁹⁴. Essa modelagem guiava a expansão dos Estados que se limitavam a buscar bons resultados revelados em indicadores econômicos²⁹⁵.

A partir da década de 60, contudo, alguns eventos revelaram a incongruência entre esse modelo e a esgotabilidade dos recursos naturais combinada com a capacidade de suporte do meio ambiente como depósito de resíduos²⁹⁶. Essa realidade fez perceber que o sistema econômico estaria compreendido no sistema ecológico e seria dele intrinsecamente dependente²⁹⁷.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento agregou novos elementos de sustentabilidade e passou a assentar-se na relevância social, prudência ecológica e na viabilidade econômica²⁹⁸. Sem a observância desses, o crescimento se voltaria contra a ideia de desenvolvimento²⁹⁹. A

²⁹³ A classificação do desenvolvimento sustentável como princípio não é consenso. Gerard Winter expõe a localização do termo no direito da Comunidade Europeia e menciona haver entendimento de que seria uma política ou um desdobramento do princípio da integração. In: A natureza jurídica dos princípios ambientais em direito internacional, direito da Comunidade Europeia e direito nacional. In: Sandra Akemi Shimada Kishi *et al* (Org.). **Desafios do direito ambiental no século XXI**: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p.124-129 e 146-149.

²⁹⁴ HEIDERMAN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDERMAN, Francisco G. e SALM, José Francisco. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2009, p.23-39 e 24-25.

²⁹⁵ HEIDERMAN, Francisco G. 2009. *Op. Cit.* p.26-27.

²⁹⁶ MUELLER, Charles C. **Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente**. Brasília: Finatec, 2007. p.12.

²⁹⁷ MUELLER, Charles C. *Op. Cit.* p.11-12 e NUSDEO, Fábio. Direito econômico ambiental. In: Arlindo Philippi Jr. e Alaôr Caffé Alves (Editores). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. São Paulo: Manole, 2005. p.717-738 e p.720.

²⁹⁸ SACHS, Ignacy. 2009. *Op. Cit.* p.35.

²⁹⁹ VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p.43.

incorporação inovadora do viés social resulta da compreensão de que a pobreza é fator de degradação ambiental, que deve ser superada, e de que o ser humano necessariamente está inserido no meio ambiente³⁰⁰. Essa roupagem agregou à nomenclatura do desenvolvimento o adjetivo sustentável. Assim, em razão da necessidade de equilibrar as variáveis econômica, social, cultural, ambiental e territorial³⁰¹, a elaboração e a execução das políticas passaram a representar uma tarefa ainda mais desafiadora.

Imbuída nessa nova percepção, a Declaração do Rio, documento de consenso firmado por ocasião da CNUMAD como pauta para a atuação dos Estados³⁰², não obstante não ser um documento revestido de imperatividade³⁰³, contemplou o princípio do desenvolvimento sustentável em vários de seus enunciados³⁰⁴:

Princípio 3

O direito ao desenvolvimento deve ser exercido de modo a permitir que sejam atendidas equitativamente as necessidades de desenvolvimento e de meio ambiente das gerações presentes e futuras.

Princípio 4

Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental constituirá parte integrante do processo de desenvolvimento e não pode ser considerada isoladamente deste.

Princípio 5

Para todos os Estados e todos os indivíduos, como requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, irão cooperar na tarefa essencial de erradicar a pobreza, a fim de reduzir as disparidades de padrões de vida e melhor atender às necessidades da maioria da população do mundo.

(grifo nosso)

De outra banda, também há de se considerar o desenvolvimento sustentável como um comando a nortear as ações protetivas do meio ambiente para que, em determinadas situações e, na medida do possível, também busquem a conciliação com a necessidade de desenvolvimento econômico e social. Não se quer com isso afastar a necessidade do estabelecimento de unidades de conservação de proteção integral³⁰⁵, cuja relevância para a

³⁰⁰ ONU. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**, 1986. p.10 e 46. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-06.htm#VIII>>. Acesso em: 19 jul. 2011.

³⁰¹ SACHS, Ignacy. 2008. *Op. Cit.* 14-15.

³⁰² LE PRESTE, Philippe. 2005. *Op. Cit.* p.219-220.

³⁰³ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Op. Cit.* p.343.

³⁰⁴ Disponível em: <<http://www.onu.org.br/rio20/img/2012/01/rio92.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2012.

³⁰⁵ Dourojeanni relata que a centralidade assumida pelo desenvolvimento sustentável passou a infligir a ideia de que os pilares social, econômico e ambiental deveriam ser almejados no interior das unidades de conservação, o que levou muitos a se posicionar contrariamente às categorias de proteção integral e a privilegiar, em demasia, as

proteção da biodiversidade é premissa da qual parte o presente trabalho. O desenvolvimento sustentável pode nortear a gestão das unidades para compreender o crescimento econômico e incremento social não em seus limites, mas considerando as possibilidades do seu interior e a relação da área protegida com o seu entorno.

Apesar do conceito de desenvolvimento sustentável, fundado no interesse das gerações presentes e futuras³⁰⁶, ser fluido e permitir diversas compreensões³⁰⁷, permite direcionar as políticas públicas ambientais por oferecer parâmetros para as decisões. A ambiguidade do termo não pode escusar o seu descumprimento³⁰⁸. No SNUC, o princípio é espelhado nas diretrizes de busca de sustentabilidade econômica (art. 5º, VI), de integração com outras políticas setoriais e as necessidades econômicas e sociais locais (art. 5º, XIII), de garantia de alocação adequada de recursos financeiros para continuidade da política protecionista (art. 5º, XI).

Em apertada síntese, pode-se concluir que a ideia fundamental do princípio é tratar a proteção do meio ambiente não como política setorial isolada, mas inseri-la como componente das políticas de desenvolvimento³⁰⁹, o que corrobora com o caráter transversal³¹⁰ do tema. O princípio revela a necessidade de compatibilizar anseios diversos, de cunho desenvolvimentista e protecionista³¹¹. A conciliação, em realidade, representa o desafio de buscar interpretações adequadas que, sem afastar, harmonizem dispositivos aparentemente contraditórios³¹².

O princípio revela-se sobremaneira relevante para o tema ora proposto. Isso porque a viabilização de uso público nos parques nacionais é a vertente que permite, com as balizas que uma unidade de proteção integral impõe, conferir sustentabilidade econômica e social a essa categoria de UC. A concretização da visitação também serve para espancar algumas das

unidades de uso sustentável. *Áreas protegidas de América Latina en los albores del siglo XXI*. In: Antônio Herman Benjamin (Coord.). **Direito Ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p.234.

³⁰⁶ GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. 2009. *Op. Cit.*. p.1.

³⁰⁷ LE PRESTE, Philippe. 2005. *Op. cit.* p.188.

³⁰⁸ GOUGET, Jean-Jacques. A erradicação da pobreza no mundo: do mito à realidade. In: Sandra Akemi Shimada Kishi *et al* (Org.). **Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005. p.165.

³⁰⁹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Op. Cit.* p.344-345.

³¹⁰ MILARÉ, Édis. 2011a. *Op. Cit.* p.1088.

³¹¹ FERNANDES, Jefferson Nogueira. O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável. In: Édis Milaré e Paulo Affonso Leme Machado. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. p.922.

³¹² BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10ª ed. Brasília: UNB, 1999. p.102-103.

críticas que foram dirigidas à época da tramitação da Lei do SNUC, e que ainda persistem, às unidades de uso indireto. Não é possível, de fato, a realização de atividades que comportem a exploração direta dos recursos naturais no interior do parque. É viável, porém, que atividades relacionadas ao turismo ecológico e educação ambiental, finalidades legalmente previstas, alcancem a geração de recursos financeiros e o apoio e participação da sociedade. No mesmo sentido, o incremento na visitação do parque dinamiza a economia do entorno ao aumentar a demanda por serviços de hospedagem, transporte e alimentação.

Outrossim, o princípio do desenvolvimento sustentável também limita o desenvolvimento de atividades no interior do parque, as quais devem observar o plano de manejo e ser precedidas de estudos da capacidade de suporte e de compatibilidade com os aspectos bióticos e com o fim último, que é a proteção da biodiversidade.

2.3.2 Princípios do direito administrativo

Os princípios de direito administrativo positivados estão consolidados no art. 37 do texto constitucional³¹³. O elenco do dispositivo não esgota, contudo, o arcabouço principiológico voltado ao Poder Público, tendo em vista que outros princípios se extraem, explícita ou implicitamente, de outros preceitos constitucionais, na linha da aproximação entre o direito administrativo e a Constituição³¹⁴.

Os princípios do direito administrativo resultam de uma longa construção e maturação do direito administrativo, cuja origem remonta aos trabalhos do Conselho de Estado Francês, em período posterior à Revolução Francesa³¹⁵. Esse feixe de diretrizes reflete, em realidade, limitações do Poder Público e deveres da Administração frente aos administrados³¹⁶. A compreensão atual desses princípios os insere no contexto da operacionalização e efetividade dos direitos humanos, com a simplificação de procedimentos, crescimento da utilização de mecanismos convencionais (contratos e convênios) e primazia da segurança jurídica³¹⁷.

³¹³ PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Op. Cit.* p. 518-519.

³¹⁴ CASSESE, Sabino. *Tendenze e problemi del diritto amministrativo*. In: *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, anno 2004, fasc.4. p.906-908.

³¹⁵ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p.38-42.

³¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p. 42.

³¹⁷ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p.46-47.

2.3.2.1 Princípio da supremacia do interesse público³¹⁸

O princípio, axioma do direito público³¹⁹, preceitua a superioridade dos interesses da coletividade em face de interesses de índole privada. Assenta-se na soberania popular e no interesse geral da sociedade³²⁰. O princípio se espraia pelos demais ramos do direito publicístico e alcança o direito ambiental no sentido de estabelecer que a proteção do meio ambiente, bem de uso comum do povo, deve prevalecer sobre demandas particulares³²¹. O interesse geral na consecução do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado faz emergir uma ordem pública ambiental³²². Dela decorre a direção de que a atuação administrativa deve ser consentânea com as normas de cunho ambiental.

Nesse princípio se assenta a função administrativa de efetivar os comandos que lhe são atribuídos pela Constituição Federal e normas inconstitucionais e, mais além, de alcançar os fins pretendidos pela norma. Igualmente, deve-se levar em conta que o princípio se esparziu no sentido de que, em alguns casos, o interesse público pode ser objetivado com comportamentos privados, tendo em vista que o alcance do bem comum não é atribuição exclusiva do Estado³²³.

A dificuldade de aplicação do princípio repousa na ausência de sentido unívoco do interesse público³²⁴. A sociedade multifacetária e a complexidade das atribuições estatais e objetos jurídicos que merecem proteção implica uma constante contraposição de valores, igualmente legítimos. Esse confronto, para ser solucionado, depende de uma ponderação, realizada, caso a caso, pelo legislador e, na maioria das vezes, pelo administrador, na atuação concreta. Nesse passo, recorre-se ao princípio da proporcionalidade, tratado em linhas sintéticas em tópico seguinte.

³¹⁸ Oportuno o registro de doutrinadores que aduzem que, em face da prevalência dos direitos fundamentais e das garantias aos direitos individuais, o Direito Administrativo não mais comportaria o princípio da supremacia do interesse público que se curvaria ante o interesse privado. A esse respeito veja-se ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o 'princípio da soberania do interesse público' sobre o particular. **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 24. São Paulo: Malheiros, 1998. p.166 e ARAGÃO, Alexandre Santos de. A 'supremacia do interesse público' no advento do Estado de Direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo. **Boletim de Direito Administrativo**, vol. 21, n. 10. São Paulo: NDJ, out/2005. p.1.139.

³¹⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p.66.

³²⁰ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p.69.

³²¹ MIRRA, Álvaro Luiz Valery. *Op. Cit.* p.344-345.

³²² MILARÉ, Édis. 2011b. *Op. Cit.* p.388.

³²³ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p.75-76.

³²⁴ MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002. p.151-155.

No que toca ao objeto de estudo deste trabalho, o princípio orienta a que sejam concentrados esforços nas estratégias já existentes para a conservação da biodiversidade, com a criação, implantação e manejo em conformidade com a técnica e a legislação³²⁵, independentemente da ideologia mais preservacionista ou conservacionista que os agentes públicos adotem. Para tanto, ademais, pode-se somar ao esforço da atividade administrativa, a atuação privada, desde que imbuída da pretensão de conferir efetividade ao SNUC.

O princípio, inserido nessa nova leitura, leva à conclusão de que o interesse de proteção da biodiversidade e de viabilização do uso público de parques nacionais deve conduzir a relação entre o poder público (ICMBio) e o particular que fornece estrutura ou serviço de apoio à visitação.

2.3.2.2 *Princípio da legalidade e o princípio da finalidade*

O princípio da legalidade, corolário do Estado de Direito³²⁶, representa a submissão do Poder Público ao preceito legal. A Lei consubstancia o interesse público ao qual é subordinada a atuação administrativa. Desse modo, a ação do Estado deve corresponder à previsão normativa.

A crise de paradigmas do direito administrativo³²⁷ alcança o princípio da legalidade e o transmuta na ideia de legitimidade, para a qual não basta o mero cumprimento do texto legal, mas a observância da moralidade e finalidade administrativas³²⁸. A compreensão do princípio deve levar em consideração que a utilidade pública se constrói concretamente através da atuação administrativa e poderá advir não só da lei propriamente dita, mas do ordenamento jurídico. Este compreende os princípios expressos e os implícitos, bem como os regulamentos criados pela Administração. Outrossim, a função administrativa também se exerce por intermédio da própria atuação discricionária³²⁹, observada a finalidade que a norma pretende alcançar. A atividade administrativa deve, pois, ser consentânea com o objetivo buscado pela Lei. Eis a razão pela qual o princípio da legalidade está insitamente ligado ao princípio da finalidade.

³²⁵ MILANO, Miguel Serediuk. *Op. Cit.* p.37.

³²⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p.97.

³²⁷ Para aprofundamento no tema da mudança de perspectivas dos princípios administrativos, v. CASSESE, Sabino. *La crisis del Estado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003.

³²⁸ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p.51.

³²⁹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p.74.

Na mesma esteira, às leis a que se curva a atuação administrativa deve ser conferida uma interpretação acordada com a Constituição. As leis devem se destinar a cumprir os mandamentos constitucionais³³⁰, em cujo bojo se inserem os valores da proporcionalidade, eficiência, segurança jurídica dentre outros que devem balizar a Administração³³¹.

O princípio importa para o estudo do tema ora proposto no sentido de que a Administração está jungida a buscar a efetividade da conservação da biodiversidade, implantando as diferentes tipologias de unidades de conservação de forma consentânea às finalidades legais para as quais são instituídas. Para tanto, a atuação administrativa se curva à legislação, mas pode, no âmbito do poder discricionário, usar de instrumentos criativos, tais quais as parcerias com o setor privado, que se arrimem nos objetivos do SNUC e nos princípios que lhe regem.

2.3.2.3 Princípio da razoabilidade, princípio da proporcionalidade e motivação dos atos administrativos

No exercício do dever-poder discricionário, a Administração deverá se curvar a critérios razoáveis que respeitem a finalidade que orientou a escolha realizada³³². O princípio da razoabilidade implica em que o Poder Público deve guardar coerência entre as opções feitas e os fins que as justificam. O princípio da proporcionalidade³³³, por sua vez, revelado como faceta do princípio da razoabilidade, enuncia a ideia de que, a par de ser pertinente às finalidades, a atuação administrativa deve ser adequada e exercida na extensão e intensidade necessárias a objetivar o fim disposto na norma³³⁴. A proporcionalidade, enquanto proibição de excessos e de insuficiência, revela a junção entre fim, meio e situação de fato³³⁵. Exige,

³³⁰ A jurisprudência caminha no sentido de atribuir ao princípio da legalidade uma roupagem que ultrapassa a compreensão estrita de cumprimento da lei. V. a esse respeito o julgamento do STF no Agravo Regimental no RE n. 395.662-RS, rel. Min. Gilmar Mendes, 2ª Turma, publicado no DJU de 23.04.2004 e o julgamento do TRF da 4ª Região na Apelação Cível n. 9604553330-RS, Rel. Des. Marga Inge Barth Tessler, 3ª Turma, publicado no DJU de 24.11.98.

³³¹ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p.55.

³³² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p.105.

³³³ Há autores que comportam no princípio da proporcionalidade, os pressupostos da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito. Para aprofundar o tema, sugere-se a consulta a CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p.136-159.

³³⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p.74.

³³⁵ BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.* p.357.

pois, que sejam observados os pressupostos de adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito³³⁶.

Ambos os princípios tem o condão de vincular o Poder Público à realidade concreta subjacente e somente podem ser balizados com a delimitação da finalidade que a atuação pretende alcançar³³⁷. Outrossim, o controle deve levar em consideração ordenamento e a realidade do momento presente à atuação administrativa.

Para atestar a correspondência impostas pelos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, impende que o Poder Público consigne as justificativas de suas escolhas e aponte os fundamentos de direito e de fato, bem como a correlação entre a realidade, a finalidade legal e a adoção da conduta administrativa³³⁸. O princípio da motivação, ao permitir, por parte dos cidadãos, o conhecimento e controle da atuação administrativa, se relaciona, outrossim, com o princípio da participação. Ambos os princípios se assentam na democratização³³⁹ das questões administrativas e ambientais.

Esses princípios se irradiam para o objeto deste estudo, tendo em vista que devem nortear a atuação administrativa na busca da efetividade da proteção à biodiversidade. A complexidade da tessitura ambiental decorre do entrelaçamento de diversas fiações (meio físico, interação, consequências futuras, questões sociais e econômicas), cuja disciplina não alcança esgotamento no mero texto legal. Desse modo, permite-se à Administração, no seu poder discricionário, optar pelos mecanismos que efetivem, de forma mais adequada, a proteção ambiental.

A participação privada na viabilização de estrutura de acesso e serviços de apoio à visitação deve ser inserida nesse contexto. As justificativas, limites, atos preparatórios, escolha do particular e seleção dos serviços não podem se furtar ao atendimento dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e motivação. Esse requisito privilegia a transparência e permite o exercício do controle social e do controle institucional externo.

³³⁶ MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica e unidade axiológica da Constituição**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001. p.235.

³³⁷ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p.137-138.

³³⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p.107.

³³⁹ MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003. p.197 e 205.

2.3.2.4 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência, não obstante tenha sido incluído no elenco do art. 37 da Constituição Federal somente com a Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho de 1998, já se podia inferir de outros dispositivos constitucionais e de comandos legais. Traduz que a Administração está adstrita a buscar os meios mais econômicos e tecnicamente mais adequados para a consecução das finalidades públicas³⁴⁰. Implica numa consideração de rendimento funcional, do que depende planejamento, execução e monitoramento adequados³⁴¹. O critério de baliza passa a ser o resultado e não mais o ritual e os procedimentos³⁴².

Do princípio também se pode extrair o dever de buscar a efetividade administrativa, que resulta da objetivação concreta das finalidades, com o exercício das competências administrativas de forma célere, econômica, respeitante dos direitos dos administrados e com qualidade³⁴³. Aqui a efetividade se reporta à atuação prática da norma em sua finalidade, à sua capacidade de transformar a realidade e de aproximar o dever-ser anunciado do ser³⁴⁴. A primazia conferida ao princípio da eficiência e da efetividade não afasta a observância do princípio da legalidade, senão a reafirma, preenchendo-lhe o conteúdo³⁴⁵.

A criação e gestão dos parques nacionais tem estreita relação com o princípio ora tratado, em razão de que devem ser orientadas a buscar a concreção da proteção da biodiversidade e a alcançar as finalidades específicas que lhe foram conferidas por lei. Para tanto, deve-se perseguir a melhor aplicação dos recursos financeiros e humanos que são alocados para o desempenho dessa competência constitucional. Deveras, a busca da efetividade do SNUC deve ser a questão primordial a orientar a atuação administrativa e o incremento de novos procedimentos e meios, como a participação privada, para a concretização da conservação da biodiversidade, observado, sempre, o princípio da legalidade, na sua acepção finalística.

³⁴⁰ BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004. p.113.

³⁴¹ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p.197.

³⁴² SUNDFELD, Carlos Ari. O direito administrativo entre clips e os negócios. In: **Revista de direito público da economia RPDE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, p.33-39, abr/jun. 2007. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=41050>>. Acesso em: 22 mar. 2010. p.2.

³⁴³ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p.202.

³⁴⁴ BARROSO, Luís Roberto. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009. p.82-86.

³⁴⁵ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p.211.

A participação privada na viabilização de infraestrutura e serviços de apoio de uso público deve ser abordada com o olhar nos princípios listados e com o objetivo de consolidar o SNUC e, ao garantir o alcance das finalidades legais dos parques nacionais, proteger a biodiversidade.

3. DESAFIOS E FINALIDADES DOS PARQUES NACIONAIS

O histórico das áreas protegidas tem sua origem moderna nos parques nacionais, categoria restritiva que resguarda ecossistemas em extensas delimitações e que, desde o seu nascedouro, está relacionada à visitação e abarca a contemplação da natureza intocada. O SNUC, na esteira da tradição da unidade, incluiu os parques nacionais na categoria de proteção integral e lhes atribuiu a vocação para compreender as pesquisas científicas, o desenvolvimento de atividades voltadas à recreação e educação ambientais e o turismo ecológico³⁴⁶.

Os altos índices de perda de biodiversidade amplificam a relevância da estratégia de criação de espaços especialmente protegidos, notadamente de parques nacionais³⁴⁷. Para garantir-se a proteção da biodiversidade, não basta a edição do ato administrativo de estabelecimento da UC. Concretiza-se o comando constitucional com a efetiva implementação e manutenção dos espaços protegidos em consonância com as diretrizes e finalidades previstas no SNUC.

Conhecer as principais dificuldades de implementação e manutenção do SNUC em geral, e dos parques, em particular, representa o primeiro passo para poder superá-las. No mesmo sentido, apreender as finalidades específicas da categoria permite a assimilação dos instrumentos de que o Poder Público dispõe para alcançar os objetivos do SNUC.

Assentado o arcabouço histórico e principiológico no capítulo precedente, esta sessão apresenta os principais entraves para a realização do SNUC. Com isso, pode-se compreender melhor as falhas na concretização da norma e traçar estratégias para suplantá-las. No que toca aos parques nacionais, a solução deve ser buscada tendo em vista as destinações específicas que a Lei do SNUC lhes outorgou e as possibilidades que elas representam.

A efetividade aqui é tomada sob o aspecto de realização prática da finalidade legal das categorias de UC. Para os parques nacionais, considera-se a acepção imediata, ou seja, o

³⁴⁶ Art. 11. O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

³⁴⁷ SCHAIK, Carel P. van; KRAMER, Randall A. *Toward a new protection paradigm*. In: KRAMER, Randall Kramer; SCHAIK, Carel Van; JOHNSON, Julie (Org.). **Last stand: protected areas & the defense of tropical biodiversity**. Oxford: Oxford University Press, 1997. p. 213.

cumprimento da viabilização do desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico³⁴⁸. Também se aprecia o objetivo mediato e derradeiro de proteção da biodiversidade.

Assim, tem-se em conta as dimensões estruturantes das unidades de conservação que, em apertada síntese, compreendem a de conservação da diversidade biológica e socioambiental (formulação institucional e programática dos objetivos de conservação, sensibilização social sobre a importância presente e futura do patrimônio socioambiental protegido, dentre outros elementos), de capacidade gerencial e operacional (provisão de recursos financeiros, práticas administrativas e gerenciais em uso, situação fundiária da UC, adequação de equipamentos e instalações; operacionalidade dos planejamentos; articulações interinstitucionais voltadas à gestão, e outros fatores) e de sustentação e legitimação social (abertura à visitação, suporte à educação ambiental, dinamização da economia local e regional, etc.)³⁴⁹. É o cumprimento desses aspectos que determina a efetividade ou não dos parques nacionais.

3.1 IMPLEMENTAÇÃO E MANUTENÇÃO DO SNUC

A biodiversidade importa para o uso direto, para a prestação de serviços ambientais e para a manutenção do equilíbrio ecológico e da plasticidade dos organismos³⁵⁰. Em razão da relevância de suas funções, impõe-se a sua proteção, com a efetivação dos mecanismos de conservação, notadamente o estabelecimento de áreas protegidas³⁵¹. Medidas dessa ordem se destacam como imprescindíveis diante do atual cenário de interferência das atividades humanas no equilíbrio ambiental³⁵² e da alarmante taxa de deterioração dos *habitat* e de

³⁴⁸ BARROSO, Luís Roberto. 2009. *Op. Cit.* p. 82-83.

³⁴⁹ KINOCHI, Marcelo Rodrigues; TELES, Maria José Lima; SANTOS, Ednilza Maranhão dos. **Pactuando termos:** a implementação e a consolidação de uma unidade de conservação. In: **VII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Natal: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza, 2012. Anais. CD-ROM.

³⁵⁰ BENSUSAN, Nurit. Biodiversidade, recursos genéticos e outros bichos esquisitos. In: RIOS, Aurélio Virgílio; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney. **O direito e o desenvolvimento sustentável:** curso de direito ambiental. São Paulo: Peirópolis, 2005. p.33, 40-41, 44-47.

³⁵¹ GASTAL, Maria Luiza; SARAGOUSSI, Muriel. *Op. Cit.* p.48.

³⁵² O crescimento demográfico, o incremento do padrão de consumo e a pobreza são apontados como causas reais de degradação ambiental. Para aprofundar o tema, vide DOUROJEANNI, Marc Jean; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Biodiversidade:** a hora decisiva. 2ª ed. Curitiba: UFPR, 2007.

extinção de espécies³⁵³. O Brasil abriga a maior biodiversidade do planeta. No país, se encontram 10 a 20% do total das espécies e 30% das florestas tropicais do mundo³⁵⁴, o que lhe imputa uma responsabilidade maior na garantia de sua proteção.

Para tanto, a abundância de normas, ainda que disponham de mecanismos pertinentes aos objetivos que almejam, não é suficiente³⁵⁵. O ordenamento normativo precisa ser inserido na realidade econômica, política, social e cultural para que se logre alcançar, com políticas públicas efetivas, uma ponderação mais adequada entre o ser humano e a natureza³⁵⁶.

Esse desafio também alcança o SNUC. Para superar as dificuldades, contextualizadas nos pilares social, econômico e ambiental do desenvolvimento sustentável, deve-se buscar, na criatividade e inovação³⁵⁷, respeitadas as leis e os princípios, ferramentas e produtos para realizar os objetivos das unidades de conservação.

Em estudo realizado em 2008, constatou-se que apenas 5,35% das unidades de conservação consideram-se consolidadas³⁵⁸. Para a pesquisa, a consolidação contempla, ultrapassada a fase de edição do ato de criação, a existência de plano de manejo elaborado, o levantamento fundiário e a demarcação, a integração com o entorno e a participação comunitária, a implementação do plano básico de proteção e o manejo eficiente, a disponibilização de equipamentos e instalações para a operacionalização e a pesquisa e o monitoramento. As RPPN foram excluídas dos dados da referida investigação³⁵⁹.

O dado revela que urge conhecer as dificuldades de concretização do SNUC e, mais que isso, a partir delas desenvolver soluções para superá-las. Assegurar a gestão efetiva e a existência de recursos financeiros suficientes e regulares é pressuposto para que as unidades

³⁵³ DOBRENKO, Bernard. Desafios do direito ambiental no século XXI. In: Sandra Akemi Shimada Kishi *et al* (Org.). **Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005. p.63-65.

³⁵⁴ GANEM, Roseli Senna, e DRUMMOND, José Augusto. Biologia da Conservação: as bases científicas da proteção da biodiversidade. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. 2010. p. 23.

³⁵⁵ DOBRENKO, Bernard. *Op. Cit.* p.70.

³⁵⁶ FREIRIA, Rafael Costa. **Direito, gestão e políticas públicas ambientais**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2011. p. 101.

³⁵⁷ WINTER, Gerd. Desafios do direito ambiental no século XXI. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada *et al* (Org.). **Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005. p.149.

³⁵⁸ MUANIS, Manuela Mossé; SERRÃO, Manoel; e GELUDA, Leonardo. *Op. Cit.* p. 21.

³⁵⁹ MUANIS, Manuela Mossé; SERRÃO, Manoel; e GELUDA, Leonardo. *Op. Cit.* p. 17 e 21.

de conservação possam cumprir seu papel de garantir benefícios ambientais para as presentes e futuras gerações³⁶⁰.

3.1.1 Principais dificuldades

Dificuldades de implantação do SNUC são encontradas desde o momento de criação das unidades de conservação. Muitas áreas são destacadas para criação de unidades, sem que haja conhecimento real ou análise das informações quanto aos aspectos sociais e ambientais locais³⁶¹. A ausência de compreensão da realidade local preexistente dificulta as ações de planejamento e macula, em consequência, a gestão futura. Nesse passo, ressalta-se que não tem sido dada a devida importância para a necessidade de que a criação seja precedida de estudos técnicos e científicos, em cujo processo haja oportunidade para o exercício dos princípios da informação e da participação social.

No mesmo sentido e em decorrência da ausência de maturidade da fase prévia à criação, constata-se o estabelecimento de unidades de proteção cuja categoria não se compatibiliza com o substrato ambiental, social e territorial³⁶². O acerto na tipologia do manejo da área é imprescindível para a conservação da biodiversidade e para a composição das diversas problemáticas, de ordem ambiental, econômica e social, que se envolvem na gestão.

A carência de dados técnicos robustos também implica deficiências na delimitação das unidades, com o resultado nefasto de não representarem a diversidade ecológica e paisagística que devem contemplar, de serem estabelecidas em áreas com intensa degradação ou de serem territorialmente mais ou menos extensas do que o necessário³⁶³.

A par das deficiências na criação, é a fase posterior que tem apresentado o maior número de complexidade e dificuldades por parte da Administração Pública. A criação normativa de parques nacionais não costuma ser acompanhada da previsão orçamentária suficiente e de recursos humanos capacitados e em número adequado para proceder-se a sua

³⁶⁰ UICN, União Internacional para a Conservação da Natureza. *Financing protected areas: guidelines for protected area managers*. Cambridge: UICN, 2000. p. 4.

³⁶¹ BENSUSAN, Nurit. 2006. *Op. Cit.* p.13 e 48.

³⁶² PÁDUA, Maria Tereza Jorge. 2002. *Op. cit.* p.5.

³⁶³ BRITO, Maria Cecília Wey de. *Op. Cit.* p.77.

regularização fundiária e a sua efetiva consolidação³⁶⁴. Deveras, em termos de custos da política pública, a simples edição do ato de criação não pressupõe o dispêndio de vultosos recursos financeiros. Os custos concentram-se na fase de consolidação, com a execução de numerosas ações de regularização fundiária, de manejo e de operacionalização.

As deficiências do plano de manejo também são reportadas dentre as dificuldades de implementação do SNUC. O plano de manejo é o documento de excelência que norteará a gestão e uso da unidade de conservação³⁶⁵. A Lei do SNUC obriga a que toda unidade de conservação disponha de um plano de manejo:

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo.

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

É nele que se estabelece o zoneamento da área, a listagem das atividades permitidas em seu interior, as orientações para a administração da unidade. Para sua elaboração deve-se levar em conta aspectos técnicos, a participação da comunidade do entorno e aportes da comunidade³⁶⁶.

No entanto, verifica-se a existência de unidades de conservação sem respectivo plano de manejo ou com planos de manejo custosos (no tempo e no aspecto financeiro), dissociados da realidade social e ambiental³⁶⁷ ou sem correspondência com a capacidade de suporte econômico³⁶⁸. Sem um plano de manejo adequado, o zoneamento, as normas de uso da área, o manejo dos recursos naturais e a implantação de infraestrutura ficam sem um guia orientador que possa conferir segurança e padronização à atividade de gestão³⁶⁹.

³⁶⁴ DOUROJEANNI, Marc Jean e PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Op. Cit.* p.85.

³⁶⁵ Art. 2º, XVII da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.

³⁶⁶ LIMA, André. Instrumentos para a conservação da diversidade biológica: o zoneamento ecológico-econômico, as unidades de conservação, o Código Florestal e o Sistema de recursos hídricos. In: BENSUSAN, Nurit (Org.). **Seria melhor mandar ladrilhar?** Biodiversidade: como, para que e por quê. 2ª ed. São Paulo: Peirópolis; Brasília: UnB, 2008. p.72.

³⁶⁷ DOUROJEANNI, Marc Jean, e PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Op. Cit.* p.81.

³⁶⁸ DOUROJEANNI, Marc. J. 2001. *Op. Cit.* p. 42-107. p. 89-90.

³⁶⁹ MILANO, Miguel Srediuk. 2001. *Op. Cit.* p. 9-10.

No caso dos parques nacionais³⁷⁰, a Lei do SNUC preceitua que a visitação está sujeita às restrições previstas no plano de manejo. No entanto, apenas 34 dos 68 parques nacionais dispõem de plano de manejo. São eles os parques nacionais de: Anavilhanas (2002), Aparados da Serra (2004), Araguaia (1981), Araucárias (2010), Brasília (1979), Cabo Orange (2011), Campos Amazônicos (2011), Caparaó (1981), Chapada Diamantina (2009), Chapada dos Guimarães (2009), Chapada dos Veadeiros (1998), Emas (2005), Grande Sertão Veredas (2003), Iguaçu (1981), Itatiaia (1982), Jamanxim (2006), Jaú (1997), Jericoacoara (2002), Juruena (2011), Lagoa do Peixe (2004), Lençóis Maranhenses (2003), Marinho de Fernando de Noronha (1990), Marinho de Abrolhos (1991), Montanhas do Tumucumaque (2010), Monte Pascoal (1979), Monte Roraima (2000), Pacaás Novos (1984), Pantanal Mato-grossense (2004), Restinga de Jurubatiba (2008), Serra da Bocaina (2002), Serra da Canastra (1981), Serra das Confusões (2004), Serra do Cipó (2009), Serra de Itajaí (2009), Serra dos Órgãos (1939), Serra Geral (2004), Sete Cidades (1978), Tijuca (1981) e Ubajara (2002)³⁷¹.

As datas em que foram elaborados os planos de manejo asseveram que muitos já se encontram carentes de revisão³⁷² para conformá-los às atualidades econômicas, sociais, de pesquisas científicas e de novas tecnologias.

A falta de continuidade na gestão administrativa, com a constante troca dos dirigentes dos órgãos gestores, a carência e despreparo dos recursos humanos, a ausência de integração entre as políticas públicas que envolvem a temática do SNUC e a insuficiência de instrumentos técnicos disponíveis certamente afetam a capacidade de gestão dos órgãos que recebem a atribuição de cuidar das unidades de conservação³⁷³.

A imersão dos servidores e administradores em alguma ideologia específica muitas vezes impede a adoção de ações, notadamente aquelas que impliquem intervenção de algum impacto, que busquem implementar a finalidade legal destinada àquela tipologia de unidade de conservação. Essa situação é identificada notadamente em situações em que se pretende desenvolver atividades, comportadas pela legislação, no interior de unidades, a exemplo das

³⁷⁰ O tema será retomado no Capítulo seguinte.

³⁷¹ Disponível em: <www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/planos-de-manejo/lista-plano-de-manejo.html>. Acesso em: 13 nov. 2012.

³⁷² A existência do plano de manejo não exclui a necessidade de permanente atualização do documento, com seu balizamento à realidade e necessidades da unidade de conservação.

³⁷³ BRITO, Maria Cecília Wey de. *Op. Cit.* p. 76-77.

concessões florestais (Lei n. 11.284, de 2 de março de 2006) nas florestas nacionais e de disponibilização de infraestrutura em parques nacionais³⁷⁴.

Um dos problemas que assola a consolidação do SNUC é a ausência de regularização fundiária das unidades de conservação³⁷⁵ que pressupõem o domínio público³⁷⁶. A delimitação de muitas áreas se verifica, no ato de criação, sobre espaços em que já existiam propriedades ou posses privadas. Isso resulta da inadequação do procedimento prévio para identificar a sobreposição fundiária e da ausência de recursos financeiros para realizar a regularização, antes ou depois do decreto de constituição da UC.

Para a implantação do SNUC, na forma como sobeja a norma, necessário proceder-se à desapropriação dessas áreas³⁷⁷. Nesse passo, surgem diversas dificuldades que remetem à ausência de recursos financeiros, à dificuldade de segurança da legitimidade da propriedade ou da posse particular, a identificação de quem verdadeiramente faz jus à indenização e à quantificação do valor indenizável³⁷⁸.

À relação das populações no interior da unidade de conservação também se reporta a dificuldade de efetiva consolidação. Há tipologias³⁷⁹, nas quais se inclui o parque nacional, que não admitem habitação humana em seu interior, ainda que sejam precedentes ao ato de criação. Nesse contexto, para implantar a unidade e atender ao comando legal de sua finalidade e manejo, a Administração deve proceder à retirada dessas populações. No processo devem ser respeitados os direitos fundamentais das pessoas que ali habitam³⁸⁰.

³⁷⁴ Essa percepção decorre da atividade funcional da autora, que atuou nos órgãos de assessoramento jurídico (Advocacia-Geral da União) junto ao IBAMA, ao ICMBio e ao Serviço Florestal Brasileiro/MMA.

³⁷⁵ SANTOS, Saint-Clair Honorato. **Direito ambiental:** unidades de conservação, limitações administrativas. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2009. p.91.

³⁷⁶ Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva da Fauna e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. As demais tipologias podem ser compostas de terras públicas ou privadas, com exceção da Reserva Particular do Patrimônio Natural que se referem sempre a propriedades particulares.

³⁷⁷ AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel de. Implementando as unidades de conservação: particularidades da regularização fundiária. In: MILANO, Miguel Serediuk (Org.). **Unidades de Conservação:** atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p.27.

³⁷⁸ TEIXEIRA JÚNIOR, Paulo Penteado. Regularização fundiária e unidades de conservação: a experiência do ministério público de São Paulo. In: MILANO, Miguel Serediuk (Org.). **Unidades de Conservação:** atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p.40-50.

³⁷⁹ Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional.

³⁸⁰ Impende o registro da vertente socioambiental que rechaça a exclusão de populações no interior de unidades de conservação, sob o argumento de que a proteção ambiental, no contexto do desenvolvimento sustentável, deve compreender também o viés social. Para aprofundar o tema, sugere-se consultar SANTILLI, Juliana. **Socioambientalismo e novos direitos:** proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

Deveras, essa situação se entremostra bastante conflituosa e bem administrá-la é pressuposto imprescindível para a concretização do SNUC nessas categorias.

A relação das populações residentes, quando a categoria de unidade de conservação a permita, e da população do entorno³⁸¹ também pode ser objeto de tensões quando são restringidos direitos de uso ou de manejo ou quando medidas de gestão impactam o concerto social, econômico e territorial preexistente³⁸². Uma das ferramentas para enfrentar essa problemática é a inclusão das comunidades do entorno e do interior no processo de tomada de decisão, privilegiando-se o princípio da participação, notadamente através dos conselhos deliberativo ou consultivo³⁸³.

Dados registrados no ICMBio, atualizados em julho de 2012, relatam que 232 unidades de conservação federais tem conselho constituído³⁸⁴. O número representa o percentual de 74%. Os conselhos de 32 unidades de conservação, 10% do total federal, estão em processo de formação. Por fim, 48 unidades de conservação sequer iniciaram o processo de formação do conselho, o que espelha 15%. Das informações, se depreende que 80 unidades de conservação federais (25% do total de UC) não contam com conselho formado.

Das unidades de uso sustentável do SNUC federal (173, no total), 135 tem conselho formado (78%). Da categoria de proteção integral, que soma 139 unidades de conservação, 95 (70%) dispõe de conselho³⁸⁵.

Não há, contudo, metodologia para revelar a qualidade e efetividade da participação social nos referidos conselhos.

No que toca aos parques nacionais, 75% deles apresenta conselho consultivo. Assim, dos 68 parques nacionais criados até a presente data, apenas 51 estão consolidados quanto a esse aspecto. São eles: Cavernas do Peruaçu (2004), da Amazônia (2004), da Chapada Diamantina (2001), da Chapada dos Guimarães (2008), da Chapada dos Veadeiros (2001), da Lagoa do Peixe (2006), da Serra da Bocaina (2010), da Serra da Bodequena (2010), da Serra

³⁸¹ BRITO, Maria Cecília Wey de. 2003. *Op. Cit.* p.77.

³⁸² DOUROJEANNI, Marc. J. *Conflictos sócio-ambientales em unidades de conservación de América latina*. In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. Anais, v. 1. p.36 a 57.

³⁸³ PÁDUA, Maria Tereza Jorge. 2002. *Op. cit.* p.5.

³⁸⁴ Disponível em: <[www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-de-conservacao/GRAFICOS%20\(1\).pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-de-conservacao/GRAFICOS%20(1).pdf)>. Acesso em: 03 nov. 2012. Dados atualizados em: 9 jul. 2012.

³⁸⁵ ICMBio. Disponível em <[www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/GRÁFICOSPORCENTAGEM20\(1\).pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/GRÁFICOSPORCENTAGEM20(1).pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2013.

da Canastra (2004), da Serra da Capivara (2010), da Serra da Cutia (2007), da Serra do Cipó (2004), da Serra do Divisor (2002), da Serra do Itajaí (2005), da Serra dos Órgãos (2002), da Serra Geral (2003), da Tijuca (2002), das Araucárias (2010), das Emas (2002), das Sempre Vivas (2009), de Anavilhanas (2006), de Aparados da Serra (2003), de Brasília (2001), de Caparaó (2002), de Jericoacoara (2002), de Saint-Hilaire/Lange (2008), de São Joaquim (2011), das Sete Cidades (2010), de Ubajara (2006), Descobrimento (2008), do Araguaia (2011), do Cabo Orange (2006), do Iguaçu (2001), do Jaú (2008), do Juruena (2011), do Monte Pascoal (2011), do Monte Roraima (2012), do Pantanal Mato-grossense (2008), do Pico da Neblina (2012), do Rio Novo (2011), do Superagui (2006), Grande Serão Veredas (2004), Itatiaia (2002), Marinho de Fernando de Noronha (2001), Marinha dos Abrolhos (2002), Montanha do Tumucumaque (2002), Nascentes do Lago Jari (2012), Pau Brasil (2005), Restinga de Jurubatiba (2002), Serra da Mocidade (2010) e Serra das Confusões (2010)³⁸⁶.

A questão também remete aos conflitos que envolvem a sobreposição de áreas de unidades de conservação e outros espaços que recebem disciplina especial, tais quais as terras indígenas e os territórios quilombolas. O Supremo Tribunal Federal (STF), ao apreciar o caso da Terra Indígena Raposa Serra do Sol (RR), sobre cuja área também incide o Parque Nacional Monte Roraima, reconheceu a possibilidade de dupla afetação³⁸⁷. A solução encontrada depende da capacidade administrativa de engendrar uma gestão concertada que prestigie, igualmente, a proteção ambiental e o direito originário dos indígenas de manter suas tradições e culturas.

Outrossim, a ausência de informações consolidadas sobre o SNUC dificulta a integração de políticas e a definição de seu alcance. A Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC), cuja organização e manutenção foram atribuídas ao Ministério do Meio Ambiente. O CNUC³⁸⁸ destina-se a ser um repositório das informações sobre a extensão, características, situação fundiária, dos recursos hídricos e representativos da fauna, flora, clima e solo. Deve, ainda, ser alimentado com dados pertinentes aos aspectos socioculturais e antropológicos. O que se verifica, na

³⁸⁶ ICMBio. Disponível em: <www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/conselhos.htm>. Acesso em: 03 nov. 2012.

³⁸⁷ Petição nº 3.388, rel. min. Ayres Britto, DJE de 25/09/2009.

³⁸⁸ Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=119&idConteudo=8967&idMenu=11806#>>. Acesso em: 03 nov. 2012.

prática, é a ausência de confiabilidade e completude dos dados disponíveis no CNUC, cuja inserção é realizada, sem ordenação, pelos gestores de UC, pelos órgãos ambientais das três esferas da federação e dos particulares, sem que haja qualquer imposição no registro ou previsão de sanção pela sua ausência.

A concentração de esforços na resolução das dificuldades aqui elencadas demanda prazo relativamente longo e, em muitas situações, desgastes com a comunidade local ou o setor produtivo. A difícil e custosa solução, portanto, acaba postergada e suplantada pelo estabelecimento de novas unidades que se firmam, bem ou mal criadas e instituídas, como resultado numérico positivo da missão de um determinado administrador³⁸⁹.

O relato dos principais problemas do SNUC atesta que seu maior desafio repousa na sua efetiva implantação, no que se inclui o cumprimento das finalidades específicas de cada categoria de unidade de conservação³⁹⁰. Nesse sentido, para que a legislação seja observada, impende que sejam conhecidos os embaraços para sua realização e buscadas alternativas para efetivar as estratégias compreendidas na norma³⁹¹.

3.1.2 Financiamento

Dentre as dificuldades de consolidação do SNUC, destaca-se a questão do financiamento³⁹², tendo em vista sua preponderância e capacidade de motivar ou agravar os demais obstáculos. A solução das carências relatadas na seção anterior passa, em regra, pelo aumento do volume de recursos destinados ao SNUC³⁹³.

O custeio das unidades de conservação advém, em sua maior parte, de recursos do orçamento público e de doações internacionais. No caso do Brasil, pesquisa de 2008 apurou que 2,41% dos valores da receita do SNUC federal advieram de cooperação internacional, o

³⁸⁹ ROCHA, Leonardo G. M. da. *Op. Cit.* p.718.

³⁹⁰ SANTILLI, Juliana. Unidades de conservação da natureza, territórios indígenas e de quilombolas: aspectos jurídicos. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veigas; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney (Coord.). **O direito e o desenvolvimento sustentável**. 1ª Ed. São Paulo: Peirópolis, 2005. p.174.

³⁹¹ FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Direito Ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

³⁹² YOUNG, Carlos Eduardo Frickmann. **Mecanismos de financiamento para conservação no Brasil**. Disponível em: < http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/27_Carlos_Eduardo.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2012. p. 1.

³⁹³ MEDEIROS, S. R.; YOUNG, C.E.F.; PAVESE, H. B.; ARAÚJO, F. F. S. **Contribuição das unidades de conservação para a economia nacional**. Brasília: UNEP-WWMC, 2011. p. 12.

mesmo percentual, de compensação ambiental (art. 36 da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000) e o restante, 95,18%, foi oriundo do orçamento público³⁹⁴. A comparação com o orçamento de outras pastas³⁹⁵ certifica que a área ambiental não tem sido financeiramente privilegiada³⁹⁶. A Lei Orçamentária Anual de 2012 (Lei n. 12.595, de 19 de janeiro de 2012)³⁹⁷ destinou aproximadamente 3,6 bilhões de reais ao Ministério do Meio Ambiente, o que representa 0,29% do orçamento fiscal e de seguridade social do exercício financeiro. Em contrapartida, ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento foram destinados cerca de 10 bilhões de reais; ao Ministério da Educação, pouco mais de 72,5 bilhões de reais; ao Ministério dos Transportes, aproximadamente 22 bilhões de reais e ao Ministério de Minas e Energia, quase 8 bilhões de reais³⁹⁸. Do orçamento de investimento, nenhum recurso foi alocado para o Ministério do Meio Ambiente³⁹⁹.

O financiamento do SNUC acompanha essa tendência. A evolução no número e extensão das unidades de conservação não foi acompanhada do necessário incremento de seu custeio, em razão das mudanças de prioridade nacional e internacional e o crescente contingenciamento do orçamento público⁴⁰⁰.

³⁹⁴ Ministério do Meio Ambiente. **Pilares para a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. 2ª ed. Série Áreas Protegidas do Brasil, 7. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009. p. 17 e 18.

³⁹⁵ O cotejo revela que o orçamento do MMA é um dos menores destinados aos Ministérios, ficando atrás de dezessete deles.

³⁹⁶ Conforme se depreende da análise dos PPAs 2004-2007 (Lei nº 10.933/2004) e 2008-2012 (Lei nº 11.653/2008), e respectivas leis orçamentárias anuais.

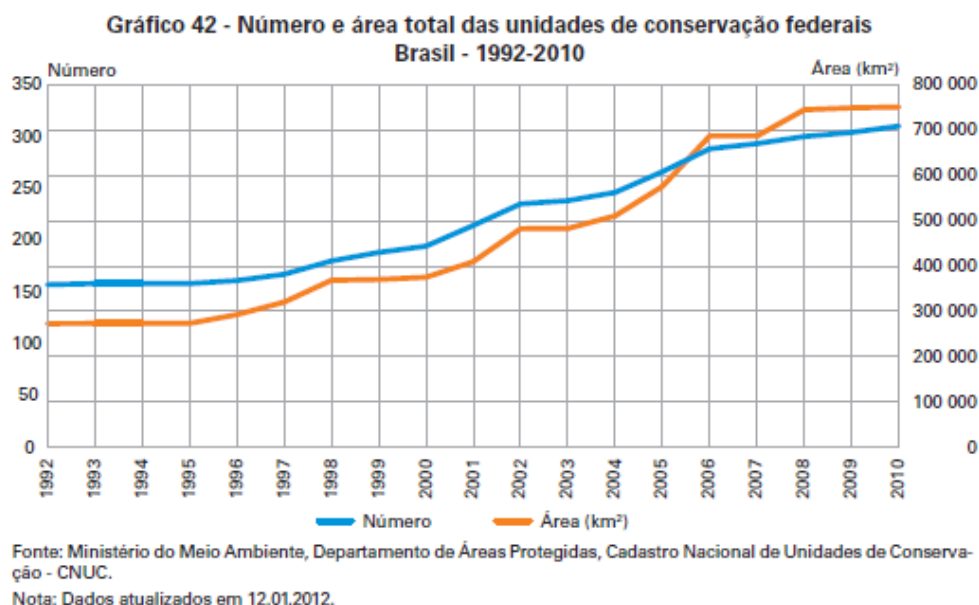
³⁹⁷ BRASIL. **Lei n. 12.595, de 19 de janeiro de 2012**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12595.htm>. Acesso em: 15 fev. 2013.

³⁹⁸ BRASIL. **Lei n. 12.595, de 19 de janeiro de 2012**. Anexo II. Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/orcamento_12/L12595_12_Anexo_II.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2013.

³⁹⁹ BRASIL. **Lei n. 12.595, de 19 de janeiro de 2012**. Anexo IV. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/Anexos/ANL12595.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2013.

⁴⁰⁰ EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Sustainable financing of protected areas: a global review of challenges and options*. Cambridge: UICN, 2006. p. 5 e 12-13.

Figura 3.1



Fonte: IBGE, **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil 2012. Estudos & Pesquisas. Informação Geográfica, n. 9. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. P. 92

A figura 3.1 revela que de 2001 a 2008 o orçamento destinado às unidades de conservação cresceu 6,83% do valor inicial. O percentual é bastante aquém para fazer face à evolução de 78,46% da extensão da área abrigada no SNUC⁴⁰¹.

A preocupação com o financiamento das áreas protegidas tem permeado as discussões internacionais e tem gerado a inserção de fundos e mecanismos de custeio atrelados a convenções internacionais. Como exemplo, pode-se citar a Convenção de RAMSAR sobre áreas úmidas, Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em perigo de extinção (CITES) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB)⁴⁰². As decisões das Conferências das Partes da CDB tem reiteradamente tratado do mecanismo de financiamento da conservação *in situ* da biodiversidade.

É patente, portanto, a ausência de recursos financeiros em quantidade e fluxo adequados para fazer face às despesas decorrentes da criação de novas unidades, mas mais preocupante que isso, para custear a implantação e manutenção efetiva das áreas já existentes.

⁴⁰¹ Ministério do Meio Ambiente, 2009. *Op. Cit.* p. 19.

⁴⁰² EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op. Cit.* p. 7-9.

Os direitos de segunda e terceira dimensão demandam do Estado prestações positivas, o que imprime um aumento da organização estatal⁴⁰³ e, inevitavelmente, exigem recursos mais vultosos para cumprir essa função. Não obstante, é comum à legislação que positiva referidos direitos não se preocupar com os mecanismos de seu custeio. O direito ambiental também se insere nesse cenário⁴⁰⁴.

A deficiência do custeio do SNUC tem origem no próprio texto normativo que não fez menção às vias de financiamento das unidades de conservação⁴⁰⁵, reportando-se ao tema tangencialmente em alguns dispositivos (art. 35, 36, 47 e 48). A Constituição Federal também não apresentou a fonte de recursos que viabilizaria a implementação das políticas públicas voltadas a tutelar o meio ambiente⁴⁰⁶.

Estudo produzido em 2008, que considera a existência de 299 unidades de conservação federais já criadas à época, estimou a necessidade de 700 milhões de reais para sua consolidação⁴⁰⁷. Nesse valor não foram considerados os custos de regularização fundiária e tampouco de manutenção administrativa (servidores, veículos, limpeza, energia), que variam, em média anual, a depender da categoria de manejo, de 365 mil reais a 1,2 milhão de reais, por unidade⁴⁰⁸. A pesquisa incluiu a elaboração do plano de manejo, a integração com o entorno e participação comunitária (formação e atividade do conselho das unidades), operacionalização (equipamentos e infraestrutura), proteção e manejo (sinalização, consultorias para o plano básico de proteção), levantamento fundiário e demarcação (não contabilizado o custo da regularização/desapropriação) e pesquisas e monitoramento (inventários de espécies, levantamento dos valores culturais)⁴⁰⁹.

Em contrapartida, conforme declaração do então Presidente do ICMBio, Rômulo José Fernandes Barreto Mello, em 2011, à autarquia foram disponibilizados recursos orçamentários no montante de 388,7 milhões de reais, o que implica, considerando a

⁴⁰³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Democracia, Estado Social e reforma gerencial. In: **Revista de administração de empresas**. v. 50, n. 1. jan-mar/2010. p. 116

⁴⁰⁴ GARCIA, Maria da Glória F. P. D. **O lugar do direito na protecção ao meio ambiente**. Coimbra: Almedina, 2007. p. 301

⁴⁰⁵ PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Análise Crítica da Nova Lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil. In: Antônio Herman Benjamin e Édis Milaré (Coord.). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 6. n. 22. abril-junho 2001. p. 58.

⁴⁰⁶ PIOVESAN, Flavia. *Op. Cit.* p. 845.

⁴⁰⁷ MUANIS, Manuela Mossé; SERRÃO, Manoel; e GELUDA, Leonardo. *Op. Cit.* p. 28.

⁴⁰⁸ *Ibidem*. p. 22 e 27.

⁴⁰⁹ MUANIS, Manuela Mossé; SERRÃO, Manoel; e GELUDA, Leonardo. *Op. Cit.* p. 17 e 27.

totalidade da extensão das unidades de conservação, o valor de R\$ 5,00 por hectare, aí incluído o pagamento da folha dos servidores do ICMBio⁴¹⁰. O valor, portanto, resulta bastante aquém daquele necessário para conferir efetividade ao SNUC. O orçamento do *National Park Service*, agência americana a quem compete a gestão dos parques nacionais norte-americanos, por seu turno, gira na ordem de US\$ 3 bilhões⁴¹¹.

Vislumbra-se, portanto, ser pressuposto básico para tratar das unidades de conservação e da consolidação do SNUC a compreensão da insuficiência dos recursos orçamentários para suportar os custos dessa política pública. Resulta premente o esforço para alavancar novas fontes de recursos e robustecer as já existentes, crescer em capacidade gerencial para bem aplicar os valores disponibilizados, bem como para buscar alternativas para superar as demais dificuldades identificadas na implementação do SNUC.

A alocação das unidades de conservação na agenda de desenvolvimento e de redução da pobreza lhe permitirá galgar outras fontes e maior volume de recursos⁴¹², oriundos de doações particulares, de compartilhamento de orçamento com outras instâncias governamentais, bem como da exploração de serviços em unidades de conservação. Nessa esteira, parcerias com o terceiro setor e com o mercado podem suprir deficiências de investimento, notadamente relacionado à infraestrutura de uso público, e gerar recursos para serem reinvestidos no SNUC.

O investimento nas unidades de conservação gera os dividendos seguros da proteção da biodiversidade, com a manutenção da qualidade da água e do solo, preservação de espécies de fauna e flora que são direta e indiretamente indispensáveis à vida humana, regulação do clima, dentre outros⁴¹³, razão pela qual deve ser incentivado.

O tema do financiamento destaca a importância de buscar outras fontes de custeio e também de efetivar mecanismos já previstos no SNUC. Nesse contexto, necessário desatracar a compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei do SNUC⁴¹⁴. O dispositivo reporta-se à compensação ambiental, instrumento referido ao princípio poluidor-

⁴¹⁰ Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/959515-pais-corta-verba-de-parques-a-um-ano-de-cupula-ambiental.shtml>>. Acesso em: 13 ago. 2011.

⁴¹¹ Disponível em: <<http://www.nps.gov/aboutus/index.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2011.

⁴¹² EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op. Cit.* p. 14.

⁴¹³ Ministério do Meio Ambiente. *Op. Cit.* p. 9

⁴¹⁴ Para aprofundar o tema da compensação ambiental, sugere-se consultar BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação**: na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC). São Paulo: Atlas, 2009.

pagador que visa a compensar os impactos não mitigáveis de empreendimentos de significativo impacto ambiental⁴¹⁵. A Lei do SNUC estabelece que os valores advindos da compensação ambiental devem ser alocados no financiamento das unidades de conservação abrangidas na área de influência do empreendimento objeto de estudo de impacto ambiental. No entanto, dificuldades operacionais, concernentes à metodologia de cálculo do valor, à distribuição de competências e a decisões judiciais sobre o tema, tem impedido a plena disponibilização e utilização desses recursos⁴¹⁶.

Também devem ser regulamentados os artigos 47 e 48 da Lei do SNUC, que, decorrentes do princípio do protetor-recebedor, tratam do pagamento pelos serviços ambientais (recursos hídricos e energia elétrica) prestados pelas unidades de conservação⁴¹⁷.

Na mesma linha, o incremento da infraestrutura de uso público, apesar de importar em gastos iniciais, se realizado de forma estratégia, pode gerar receita com cobrança de ingressos e a exploração de produtos e subprodutos⁴¹⁸. A busca por novas fontes também pode ser viabilizada através de parcerias com o setor privado, o terceiro setor e com doações. As unidades de conservação devem ser exploradas no seu viés negocial⁴¹⁹, como meio para alcançar a concretização do SNUC e efetivar as finalidades de cada categoria de manejo, tudo no escopo de proteção da biodiversidade⁴²⁰.

Os parques nacionais, em razão de suas finalidades de recreação em contato com a natureza e do turismo ecológico, apresentam um espectro de uso público que carece de viabilização. Se desenvolvido com planejamento adequado, a visitação dos parques nacionais pode representar um nicho de sustentabilidade econômica para a unidade e de aporte de recursos para o SNUC, bem como um fator de desenvolvimento social e econômico para o seu entorno.

⁴¹⁵ MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação Ambiental:** instrumento para implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas). Centro Universitário de Brasília. Brasília, Distrito Federal.

⁴¹⁶ Para conhecer os embaraços relacionados à compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei do SNUC, sugere-se consultar MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação Ambiental:** instrumento para implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas). Centro Universitário de Brasília. Brasília, Distrito Federal.

⁴¹⁷ MUANIS, Manuela Mossé; SERRÃO, Manoel; e GELUDA, Leonardo. *Op. Cit.* p. 38.

⁴¹⁸ *Ibidem* p. 19.

⁴¹⁹ *Ibidem.* p. 34.

⁴²⁰ UICN, União Internacional para a Conservação da Natureza, 2000. *Op. Cit.* p. 5.

3.2 USO PÚBLICO

O estabelecimento dos primeiros parques nacionais foi motivado pela necessidade de preservação da beleza cênica do lugar para permitir o desfrute e a contemplação pelos homens. Na mesma esteira, a Lei do SNUC cuidou da referida categoria de unidade de conservação e propôs para os parques nacionais o objetivo de conciliar a proteção integral da fauna, da flora e das belezas naturais com a utilização para fins educacionais, recreativos e científicos⁴²¹. Desde a sua origem, portanto, os parques nacionais estão destinados a compreender o uso público e, sem a viabilização deste, o escopo imediato da área não será alcançado. As demais categorias de unidades de conservação também permitem a visitação, mas não como destinação precípua. Excepcionam-se a estação ecológica e a reserva biológica, em que a visitação somente é permitida quando revestida de objetivos educacionais.

O uso público em parques nacionais abrange as vertentes recreativa, educacional, científica, comercial e de desenvolvimento pessoal⁴²² e deve se curvar ao disposto no plano de manejo. É esse o instrumento que procede ao zoneamento do parque nacional e dispõe acerca da infraestrutura que a unidade deve comportar, as atividades que podem ser praticadas em seu interior e a delimitação das áreas para os diferentes usos⁴²³. No plano de manejo, na seção do plano de uso público, se estabelecem os preceitos para garantir a consonância da visitação com a menor perturbação à biodiversidade que se pretende proteger nos parques nacionais.

A visitação permite despertar no usuário a percepção da relevância da preservação ambiental e de sua responsabilidade nesse processo. Os visitantes tornam-se aliados do parque, desde que haja, por parte do órgão gestor, um comprometimento mínimo com a disponibilização de infraestrutura de uso público e com a efetividade de preservação ambiental da área⁴²⁴.

Os impactos causados pelo uso público, tais qual o pisoteamento, os resíduos produzidos e a destruição da vegetação, dentre outros, não podem servir de escusa para o

⁴²¹ SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 240.

⁴²² HENDEE, John C.; STANKEY, George H.; LUCAS, Robert C. **Wilderness management**. Washington: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Miscellaneous Publication no. 1365, 1978. p. 282 a 285.

⁴²³ Conforme disposto no art. 7º do Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, aprovado pelo Decreto n. 84.017, de 21 de setembro de 1979, as zonas de uso extensivo, de uso intensivo e histórico-cultural são os espaços do zoneamento do parque nacional que compreendem visitação e uso público.

⁴²⁴ TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van. Por que o mundo necessita de parques. In: TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: UFPR e Fundação O'Boticário, 2002. p. 30.

fechamento dos parques à visitação, mas devem conduzir ao aprimoramento do planejamento e à busca de novas tecnologias e soluções para minimizá-los⁴²⁵. Decerto, o uso público está compreendido dentre os objetivos dos parques nacionais e permite alcançar vantagens como a educação ambiental, lazer e aporte de recursos para o parque e para o seu entorno⁴²⁶. Nessa linha, o Ministério do Meio Ambiente elencou como princípios para a visitação em unidades de conservação:

(...)

b. A visitação é instrumento essencial para aproximar a sociedade da natureza e despertar a consciência da importância da conservação dos ambientes e processos naturais, independentemente da atividade que se está praticando na Unidade de Conservação.

(...)

e. O desenvolvimento das atividades de visitação requer a existência de infra-estrutura mínima, conforme previsto nos instrumentos de planejamento da Unidade de Conservação.

f. A visitação é uma alternativa de utilização sustentável dos recursos naturais e culturais.

(...)

h. A visitação deve contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social das comunidades locais⁴²⁷.

O Regulamento dos Parques Nacionais Brasileiros, aprovado pelo Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979, trata do uso público em diversos dispositivos, mormente nos artigos 30 a 37, em que se descrevem atividades e serviços que devem estar à disposição do visitante para que os parques nacionais cumpram a sua função recreativa e educacional. Registra-se o destaque conferido pela norma aos Centros de Visitantes para a correta interpretação ambiental e a estrutura de trilhas, mirantes e percursos para possibilitar as atividades de passeios, caminhadas, escaladas, contemplação.

Viabilizar o uso público se insere, pois, no contexto da efetividade dos parques nacionais e na busca da realização de suas finalidades legais. Para o objeto do presente trabalho, importa conhecer os principais usos que dependem, para sua concretização, de um mínimo de estrutura de visitação.

⁴²⁵ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Op. Cit.* p.125.

⁴²⁶ LEUZINGER, Márcia Dieguez. **Uso público em unidades de conservação**. Disponível em: <www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2012.

⁴²⁷ Ministério do Meio Ambiente, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas. **Diretrizes para visitação em unidades de conservação**. 4ª Ed. Brasília, 2008. p.13.

3.2.1 Atividades de educação e interpretação ambientais

A educação ambiental tem se revelado um instrumento relevante para a conscientização acerca da relação homem-natureza e da necessidade de imprimir sustentabilidade ao modelo de desenvolvimento adotado. Deveras, a educação é pressuposto do princípio da participação que orienta a relação entre o Poder Público e os cidadãos na temática ambiental.

O ponto, arrolado na Constituição Federal⁴²⁸ como atribuição do Poder Público para garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, foi expressamente abordado na Lei da Política Nacional de Educação Ambiental⁴²⁹. É também objeto de inúmeros documentos internacionais⁴³⁰, em que se insere como instrumento para a melhoria do modo de vida e para a construção de um desenvolvimento que observe as premissas ambientais⁴³¹. Está intimamente ligado à transversalidade, ínsita aos aspectos ambientais.

O conceito de educação ambiental foi estabelecido no art. 1º da Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999, como “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade”.

A educação ambiental destina-se a difundir o conhecimento sobre os valores ambientais, os conceitos pertinentes à temática e os serviços diretos e indiretos que são prestados pela natureza. Essa compreensão permite a inferência da centralidade do cidadão no alcance do meio ambiente ecologicamente equilibrado, a consciência de seu pertencimento ao processo de degradação e de proteção do meio ambiente. Nessa esteira, a educação ambiental também deve abranger os fatores que implicam em dificuldades econômicas, sociais, culturais, políticas e financeiras envolvidas na questão ambiental.

⁴²⁸ Art. 225, §1º, IV.

⁴²⁹ BRASIL. **Lei n. 9.795, de 27 de abril de 1999.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9795.htm>. Acesso em: 4 nov. 2012.

⁴³⁰ CANEPA, Carla. Educação ambiental: ferramenta para criação de uma nova consciência planetária. In: MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 742p.

⁴³¹ ZANETI, Izabel Cristina Bruno Bacellar; BRAÑA, Glenda Morais Rocha. A política nacional de educação ambiental e os aspectos jurídicos: fundamentos para o debate. In: THEODORO, Suzi Huff (Org.). **Os 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente: conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 122.

⁴³¹ UICN, União Internacional para a Conservação da Natureza. *Op. Cit.* p.123.

O estabelecimento de parques nacionais, uma vez que contemplam a visitação, permite ao cidadão apreender o valor cultural, social e econômico da biodiversidade e dos bens ambientais de uma forma direta, estreita os laços entre o ser humano e a natureza e o sensibiliza para rever as bases dessa relação⁴³². Com isso, propicia, em longo prazo, uma mudança de hábitos e atitudes⁴³³. É no contexto da visitação que o elemento da educação ambiental se insere, através de visitas guiadas, centros de exposição, vídeos e folhetos informativos.

A educação ambiental, arrolada dentre os objetivos dos parques nacionais, implica uma retroalimentação do sistema, já que valoriza a instituição dessas áreas, ao permitir à sociedade o reconhecimento do seu valor social e econômico⁴³⁴. Nos parques nacionais, a educação ambiental somente se concretiza através da visitação, pelo que é necessária, para realizá-la, uma atuação positiva para dispor minimamente de uma estrutura de uso público.

3.2.2 Recreação em contato com a natureza e turismo ecológico

Em consonância com as finalidades que lhe foram destinadas pela Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, os parques nacionais visam à recreação em contato com a natureza e ao turismo ecológico⁴³⁵, os quais devem submeter-se às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo⁴³⁶.

O turismo ecológico, como forma de lazer em contato direto com a natureza, deve servir à promoção do bem estar do visitante, à disseminação da educação ambiental, à geração de renda para a manutenção da unidade e ao desenvolvimento da economia do seu entorno⁴³⁷. São diversas as atividades que promovem o turismo ecológico nos parques nacionais: a

⁴³² ZANETI, Izabel e THEODORO, Suzi Huff. Responsabilidade social e educação ambiental: a tradução da mudança de paradigma. In: THEODORO, Suzi Huff; BATISTA, Roberto Carlos; ZANETI, Izabel (Coord.). **Direito ambiental e desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 4.

⁴³³ ZANETI, Izabel Cristina Bruno Bacellar; BRAÑA, Glenda Morais Rocha. *Op. Cit.* p. 122.

⁴³⁴ UICN, União Internacional para a Conservação da Natureza. *Op. Cit.* p. 16.

⁴³⁵ O turismo ecológico envolve visitação, ambientalmente responsável, a áreas naturais pouco alteradas, para desfrute e apreciação da natureza e de seus aspectos culturais. Registra-se também o conceito vinculado à compatibilidade do turismo com a conservação da biodiversidade. A nomenclatura costuma ser mencionada como sinônimo de ecoturismo. Esse é o turismo de aventura, contudo, tem maior reporte às atividades praticadas.

⁴³⁶ RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Op. Cit.* p. 116.

⁴³⁷ LEUZINGER, Márcia Dieguez. Turismo, unidades de conservação e biodiversidade. In: BENJAMIN, Antônio Herman Benjamin *et al* (Org.). **Mudanças climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia**. Vol. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008. p. 366.

simples contemplação, trilhas, *trekking*, *hiking*, canoagem, passeios em embarcações náuticas, passeios de bicicletas, *rafting*, boia-cross, circuitos de arvorismo, rapel, *bungee jump*, *camping*, hospedagem e serviços de alimentação (refeições e lanches), mirantes, dentre outros. Essas atividades potencializam a experiência de visitação.

Apesar de causarem impactos ambientais⁴³⁸, as atividades de recreação e serviços voltados ao turismo ecológico também geram diversos benefícios, dentre os quais se podem citar: a educação ambiental, o lazer, o despertar dos cidadãos para a importância da conservação da biodiversidade, a arrecadação de receita para a unidade de conservação, desenvolvimento para o entorno do parque, renda para a população das imediações e o envolvimento popular na temática ambiental. Figuram, pois, como fator para justificar a segregação do espaço da forma de apropriação comum das terras e para proibição do uso direto dos seus recursos naturais⁴³⁹.

Com vistas a conciliar as atividades de turismo com a proteção da biodiversidade, imperioso que haja planejamento e estudos de viabilidade da estrutura de uso público, que considerem aspectos sociais, biofísicos, econômicos, as oportunidades e limitações e o perfil e expectativa do visitante. O turismo não significa viabilizar o uso direto dos recursos naturais no parque e transmutar as unidades de conservação integral em uso sustentável, mas deve ser compreendido no contexto de consolidar as finalidades legais dos parques nacionais.

O turismo tem se mostrado como uma das atividades economicamente mais prósperas⁴⁴⁰ e que não demanda investimentos vultosos⁴⁴¹. Incentivar o turismo ecológico no Brasil, país que concentra a maior riqueza em biodiversidade no planeta⁴⁴², é uma opção de desenvolvimento que incorpora critérios ambientais e não é pautado na exploração intensiva de recursos naturais e de mão-de-obra⁴⁴³. O selo e serviços de parque nacional tem um forte

⁴³⁸ RODRIGUES, Camila. **O uso público em parques nacionais**: a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2009. p. 34.

⁴³⁹ DAVENPORT, Lisa; BROCKELMAN, Warren Y.; WRIGHT, Patricia C.; RUF, Karl; DEL VALLE, Fernando R. Rubio. Ferramenta de ecoturismo para parques. In: TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes**: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: UFPR e Fundação O'Boticário, 2002. p. 305.

⁴⁴⁰ DOUROJEANNI, Marc J. 2001. *Op. Cit.* p. 64.

⁴⁴¹ RUSCHMANN, Doris. **Turismo e planejamento sustentável**: a proteção do meio ambiente. 16ª ed. Campinas: Papirus, 2010. p. 39-44.

⁴⁴² DOUROJEANNI, Marc J.; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Op. Cit.* p. 52.

⁴⁴³ CHICHILNISKY, Graciela. *Op. Cit.* p. 115.

apelo turístico e contribuem para promover a imagem ambientalmente correta do Brasil no exterior.

Ademais, o efetivo cumprimento da vocação dos parques nacionais para o turismo ecológico implicará no desenvolvimento da economia do entorno com a demanda por pousadas, restaurantes, comércio e outros serviços⁴⁴⁴. A economia do município Alto Paraíso e da localidade Vila São Jorge (Goiás), localizadas no entorno do Parque Nacional Chapada dos Veadeiros, depende, a olhos vistos, das atividades de visitação dessa unidade. Os visitantes demandam opções de hospedagem, restaurantes e lanchonetes, passeios adicionais em propriedades próximas, lojas de artesanato e outros serviços que são disponibilizados nas imediações do Parque.

No mesmo sentido, o município de Foz do Iguaçu se beneficia da sua localização privilegiada próxima ao Parque Nacional do Iguaçu. O aporte de turistas para desfrutar da unidade de conservação gera uma procura por hotéis, pousadas, alimentação, passeios, compras e transporte que são abarcadas pelo município. Assim, o PARNA movimenta a economia local, com geração de novos empregos e novas fontes de receita.

O efeito é estratégico na medida em que tende a afastar o descontentamento das populações residentes nas imediações do parque ao proporcionar meios de para o seu crescimento econômico. Com isso também, a população se sente envolvida no processo de governança da unidade e pode aumentar sua participação no planejamento e na tomada de decisão concernente à gestão. O incentivo ao turismo e o aumento no fluxo de visitantes pode, portanto, figurar como mecanismo que promova um desenvolvimento inclusivo e endógeno⁴⁴⁵.

No Brasil, o desenvolvimento do turismo ecológico é privilegiado com a diversidade de paisagens, topografia, clima, acesso e vegetação dos parques nacionais, a qual propicia abranger diversos tipos de atividades e de público. Estima-se que a visitação nessas unidades de conservação tem potencial para atingir 13,7 milhões de turistas anualmente e para gerar recursos na ordem de R\$ 1,6 bilhão a R\$ 1,8 bilhão⁴⁴⁶.

No entanto, os valores arrecadados em razão do uso público nas unidades de conservação federais somaram à receita consolidada do ICMBio em 2011 apenas o montante

⁴⁴⁴ BENSUSAN, Nurit. 2006. *Op Cit.* p. 50.

⁴⁴⁵ SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008. p. 16.

⁴⁴⁶ MEDEIROS, S. R.; YOUNG, C.E.F.; PAVESE, H. B.; ARAÚJO, F. F. S. *Op. cit.* p. 22.

de R\$ 24.381.176,48⁴⁴⁷. O baixo volume reflete que o potencial turístico dos parques não é devidamente explorado, o que pode ser imputado à ausência de estrutura de visitação e de atividades que fomentem o turismo. Soma-se, ainda, a falta de conhecimento dos atrativos dos parques nacionais e dos recursos naturais que neles podem ser desfrutados.

Os recursos relacionados à visitação nos parques referem-se à venda de ingressos, venda de passeios e de uso de instalações e estacionamento, alimentação e hospedagem. A associação do turismo à conservação da biodiversidade é hábil a gerar aportes financeiros para suprir a carência de recursos orçamentários destinados a suportar o SNUC⁴⁴⁸ e para a dinamização da economia local⁴⁴⁹.

Para concretizar as previsões e fazer face à tendência de crescimento da procura pelo turismo ecológico, necessário implantar a estrutura de uso público e consolidar os parques nacionais⁴⁵⁰, o que depende de investimento, expertise e vontade política-institucional. Os dados de visitação no ano de 2008, consolidados em 2009, entremostam que o aporte de visitantes relaciona-se com a estruturação de uso público e com a facilidade de acesso:

Figura 3.2

Parque Nacional	Número de visitantes
Iguaçu	1.035.327
Tijuca	470.548
Brasília	119.083
Itatiaia	84.971
Ubatuba	69.177
Serra dos Órgãos	62.691
Outros	253.687
Total	2.059.484

Fonte: MMA, 2009. *Op. Cit.* p. 26.

⁴⁴⁷ Fonte: SIAFI, 2011. Relatório de receitas realizadas, disponibilizado pela Coordenação-Geral de Finanças e Arrecadação da Diretoria de Planejamento, Administração e Logística do ICMBio. O valor, também previsto no Quadro dos Recursos Próprios e Vinculados de todas as Fontes, por Órgão e Unidade Orçamentária, está listado na rubrica Serviços Recreativos e Culturais. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/Anexos/ANL12595-Volume-I.pdf>. Acesso em: 16 fev. 2013.

⁴⁴⁸ BRITO, Maria Cecília Wey de. *Op. Cit.* p. 77 e 147.

⁴⁴⁹ Ministério do Meio Ambiente. 2009. *Op. Cit.* p. 26.

⁴⁵⁰ MEDEIROS, S. R.; YOUNG, C.E.F.; PAVESE, H. B.; ARAÚJO, F. F. S. *Op. Cit.* p. 25.

Figura 3.3



Fonte: MMA, 2009. *Op. Cit.* p. 26 e 27.

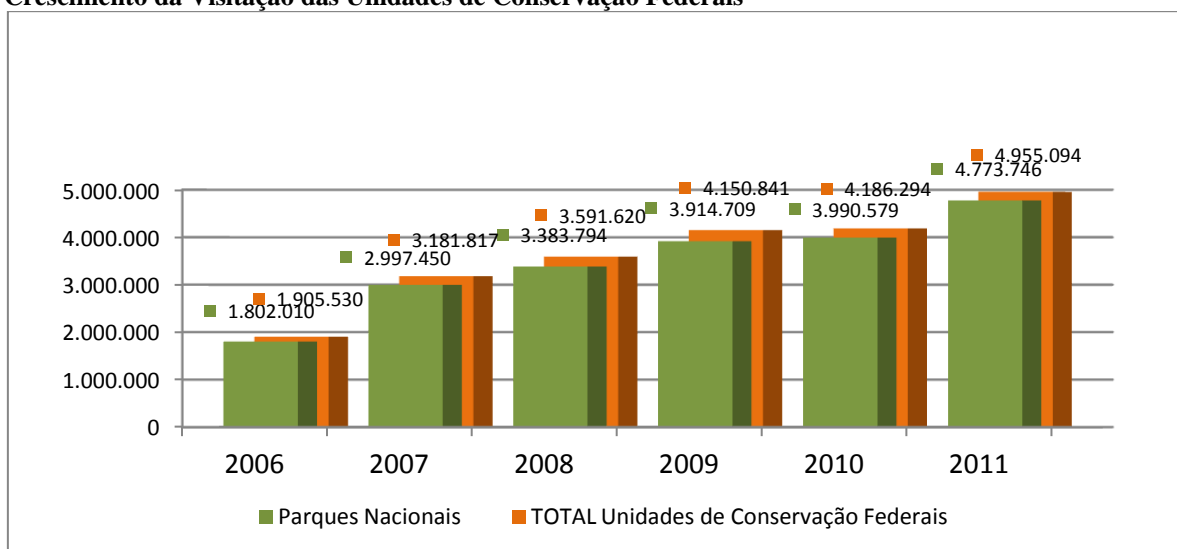
A distribuição dos visitantes nos parques nacionais, representada nas figuras acima, pode ser atribuída à facilidade de acesso dos parques nacionais do Iguaçu, da Tijuca e de Brasília, localizados nos municípios de Foz do Iguaçu (PR), Rio de Janeiro (RJ) e na capital federal (DF), respectivamente. As localidades dispõem de aeroporto e rodoviária com boa distribuição e com rodovias que permitem o deslocamento com maior simplicidade. Corroborar, ainda, para a visitação, a disponibilização de serviços de apoio que incrementem a experiência de visitação. O Parque Nacional do Iguaçu apresenta atividades de contemplação da natureza, de passeios de bicicleta e caiaque, mirante, rapel, *rafting*, trilhas que certamente atraem os visitantes. A beleza cênica da unidade também exerce um papel fundamental na decisão por frequentá-la.

Atualmente, o Parque Nacional da Tijuca já ultrapassou o número de visitantes do Parque Nacional do Iguaçu e recebe cerca de 2 milhões de turistas anualmente⁴⁵¹. O número expressivo se deve em razão da localização urbana da referida unidade, por nela se abrigar a estátua do Cristo Redentor, atração turística singular do Rio de Janeiro, e a vista do Corcovado. Deve-se considerar, ainda, que o Rio de Janeiro sedia eventos de cunho internacional, tal qual a Rio+20, o que incrementa o fluxo de turistas na cidade.

⁴⁵¹ BOTELHO, Eloise Silveira; SILVA, Felipe Heerema Martins da; RIVAS, Denis Helena. **Pesquisa de perfil e de demanda de visitantes como instrumento para tomada de decisões na gestão de uso público: um relato da experiência no Parque Nacional da Tijuca (RJ).** In: **VII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação.** Natal: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza, 2012. Anais. CD-ROM. p. 1.

Ademais, em 2011 foi renovado o Acordo de Cooperação para a Gestão Compartilhada do Parque Nacional da Tijuca com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, a Mitra Arquiepiscopal do Rio de Janeiro e a Secretaria do Patrimônio da União. O plano de trabalho do ajuste prevê investimentos significativos e novos projetos para aprimorar a gestão e melhorar as condições de visitação do Parque Nacional da Tijuca⁴⁵². Na mesma esteira, foi concluído o processo de permissão do bonde que conduz os visitantes ao Corcovado e aprimoradas as estruturas de acesso e trilhas do Parque Lage, da Vista Chinesa e da Cachoeira do Horto, áreas importantes para a visitação do PARNA Tijuca⁴⁵³.

Figura 3.4
Crescimento da Visitação das Unidades de Conservação Federais



Fonte: ICMBio. Coordenação Geral de Uso Público e Negócios.

Do gráfico se infere que os esforços do ICMBio/MMA para consolidação da visitação resultaram em crescimento de aproximadamente 19% (2010/2011), totalizando 4.955.094 visitantes nas áreas do SNUC federal. A principal estratégia para alcançar esse incremento foi a estruturação das unidades e a disponibilização de estrutura e serviços de apoio à visitação. O avanço, especificamente aos parques nacionais, acompanhou a média geral e representou

⁴⁵² ICMBio. **Relatório de Gestão 2011**. Brasília: 2012. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/relatoriodegestao_Web.pdf>. p. 27. Acesso em: 05 fev. 2013.

⁴⁵³ ICMBio. Disponível em < http://www.parquedatijuca.com.br/noticia.php?id_noticia=57>. Acesso em: 16 fev. 2013.

19,6%. A figura também ilustra que os parques simbolizam 96% da visitação das unidades de conservação federais⁴⁵⁴, o que ressalta a sua relevância nesse aspecto.

Não obstante o crescimento do número de visitantes, o baixo desempenho da visitação nos parques nacionais brasileiros resulta patente quando se comparam os números com os dos parques norte-americanos. Ali, registra-se que aproximadamente 275 milhões de pessoas frequentam, anualmente, os parques nacionais administrados pelo *National Park Service*⁴⁵⁵.

A propagação do turismo ecológico, que repousa suas bases no sistema de unidades de conservação, consubstancia, indubitavelmente, um filo para o crescimento e o fortalecimento do SNUC⁴⁵⁶. Ciente dessa relação, o ICMBio estabeleceu o Programa Turismo nos Parques, com o objetivo de fortalecer a implantação de estruturas de uso público e de incentivar o turismo ecológico nos parques nacionais⁴⁵⁷.

Precedentemente a essa política, o Decreto n. 86.176⁴⁵⁸, de 6 de julho de 1981, previu a possibilidade de a EMBRATUR instituir áreas especiais de interesses turísticos e sítios de interesse turístico, os quais podem se materializar em corredores em torno de unidades de conservação. Com esse fundamento, o Projeto Parques da Copa, uma parceria do Ministério do Meio Ambiente e do ICMBio, com o Ministério do Turismo e a EMBRATUR, contempla 27 unidades de conservação para lhes garantir, até a Copa 2014, a estruturação mínima de portal de acesso, centro de visitantes com exposição interpretativa, sinalização bilíngue e um atrativo com estrutura de apoio e equipamentos facilitadores de acesso ao grande público⁴⁵⁹.

O objetivo do projeto é aproveitar o ensejo da realização da Copa para consolidar o Brasil como destino de turismo ecológico tanto para o público internacional, como para o doméstico. Os parques nacionais foram selecionados pelo projeto em razão de sua proximidade das cidades que sediarão a Copa 2014, de atributos de representatividade natural e de beleza cênica. A pretensão do projeto é de tornar esses parques atrativos para receber os turistas que virão ao país para o evento desportivo e de estruturá-los adequadamente para

⁴⁵⁴ A predominância dos parques nacionais no número de visitantes pode ser devida à metodologia de cálculo e existência de controle de acesso nos parques nacionais, o que pode estar ausente nas demais unidades. A disponibilização dos dados do gráfico não excluem explicitamente as informações de visitação referente às RPPN.

⁴⁵⁵ Disponível em: <<http://www.nature.nps.gov/stats/>>. Acesso em: 13 fev. 2011.

⁴⁵⁶ DOUROJEANII, Marc Jean e PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Op. Cit.* p. 111.

⁴⁵⁷ BRASIL. ICMBio. Decreto n. 86.176, de 6 de julho de 1981. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/o-que-fazemos/visitacao/programa-turismo-nos-parques>>. Acesso em: 15 ago. 2011.

⁴⁵⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D86176.htm>. Acesso em: 15 ago. 2011.

⁴⁵⁹ BRASIL. ICMBio. Disponível em: <www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/visitacao/copa-2014.htm>. Acesso em: 23 nov. 2012.

recepcionar os visitantes⁴⁶⁰. São eles: Parque Nacional de Anavilhanas (AM), Parque Nacional do Jaú (AM), Parque Nacional do Pantanal Mato-grossense (MS), Parque Nacional da Chapada dos Guimarães (MT), Parque Nacional da Chapada dos Veadeiros (GO), Parque Nacional de Brasília (DF), Parque Nacional de Jericoacoara (CE), Parque Nacional de Ubajara (CE), Parque Nacional dos Lençóis Maranhenses (MA), Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PE), Parque Nacional da Serra da Capivara (PI), Parque Nacional da Chapada Diamantina (BA), Parque Nacional Marinho de Abrolhos (BA), Parque Nacional Serra do Cipó (MG), Parque Nacional do Caparaó (MG/ES), Parque Nacional da Serra da Bocaina (RJ/SP), Parque Nacional de Itatiaia (RJ), Parque Nacional da Tijuca (RJ), Parque Nacional Serra dos Órgãos (RJ), Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (RJ), Parque Nacional do Iguaçu (PR), Parque Nacional de Aparados da Serra (RS) e Parque Nacional da Serra Geral (RS/SC).

Conhecer a realidade atual dos parques nacionais permite perceber as deficiências da Administração Pública para o aumento qualitativo e quantitativo de serviços e de estrutura de uso público disponíveis nessas unidades, as quais podem ser supridas ou complementadas com a participação do setor privado⁴⁶¹.

Cumprir ter em mente que a proteção à biodiversidade deve ser garantida independentemente de sua rentabilidade econômica⁴⁶². Há ecossistemas de grande relevância ecológica e beleza cênica notável que precisam ser preservadas, mas que se localizam em locais de mais difícil acesso e cuja potencialidade turística não se revela considerável. Essa situação não pode escusar a ausência de criação de unidades de conservação nessas áreas e tampouco de se lhes garantir recursos necessários a sua manutenção. O princípio da intervenção estatal obrigatória na defesa do meio ambiente e o comando constitucional impõem ao Estado a incumbência de garantir a proteção efetiva da biodiversidade. A Administração, portanto, quando ausente a possibilidade da UC em gerar outras fontes de receita, deve custear essa atribuição.

No mesmo sentido, o desenvolvimento do potencial turístico dos parques nacionais não deve ser tido como uma panaceia para solucionar todas as dificuldades de implantação e

⁴⁶⁰ Não se localizou nenhuma fonte disponível para consulta que monitore a implementação do Projeto.

⁴⁶¹ WIEDMANN, Sônia Maria Pereira. In: Miguel Serediuk Milano (Org.). **Unidades de conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza, 2002. P. 116 .

⁴⁶² REDFORD, Kent; BRANDON, Katrina; SANDERSON, Steven. Holding ground. In: BRANDON, Katrina; REDFORD, Kent H.; SANDERSON, Steven E. (Org.). **Parks in peril: people, politics and protected area**. Washington D.C: The Nature Conservancy; Covelo: Island Press, 1998. p. 459.

manutenção dessas unidades⁴⁶³. O desafio de conferir efetividade aos parques nacionais é complexo e, como envolve uma diversidade de dificuldades, de diferentes frentes, planejadamente, devem ser as soluções⁴⁶⁴.

Outrossim, como o turismo ecológico está arrolado como finalidade dos parques nacionais, deve-se buscar a sua realização, o que implica, contudo, em também lidar com os seus aspectos negativos⁴⁶⁵. O planejamento do uso público perpassa, necessariamente, a definição e observância da capacidade de carga e regras claras e efetivamente aplicadas, o que inclui a necessidade de aprimorar a fiscalização, quanto à visitação⁴⁶⁶.

3.3 DADOS ATUAIS DOS PARQUES NACIONAIS NO BRASIL

O Brasil registra, desde o Parque Nacional de Itatiaia, instituído em 1937, a criação de 68 parques nacionais, que cobrem 25.261.854,32 hectares de áreas terrestre e marinha⁴⁶⁷. Representa a categoria que alavancou o tratamento do tema de áreas protegidas no Brasil e, pelo histórico e finalidade de visitação, figura como a categoria mais popular de unidade de conservação. A representatividade em número de unidades e na extensão territorial no âmbito do SNUC federal revela a sua importância para o sistema e para a proteção da biodiversidade (figuras 3.5 e 3.6)⁴⁶⁸.

⁴⁶³ SPERGEL, Barry. *Raising revenues for protected areas: a menu of options*. Washington: WWF. p. 23 e DAVENPORT, Lisa; BROCKELMAN, Warren Y.; WRIGHT, Patricia C.; RUF, Karl; DEL VALLE, Fernando R. Rubio. *Op. Cit.* p. 307.

⁴⁶⁴ SCHAIK, Carel Van; TERBORGH, John; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. Fazendo os parques funcionarem: passado, presente e futuro. In: TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: UFPR e Fundação O'Boticário, 2002. p. 502.

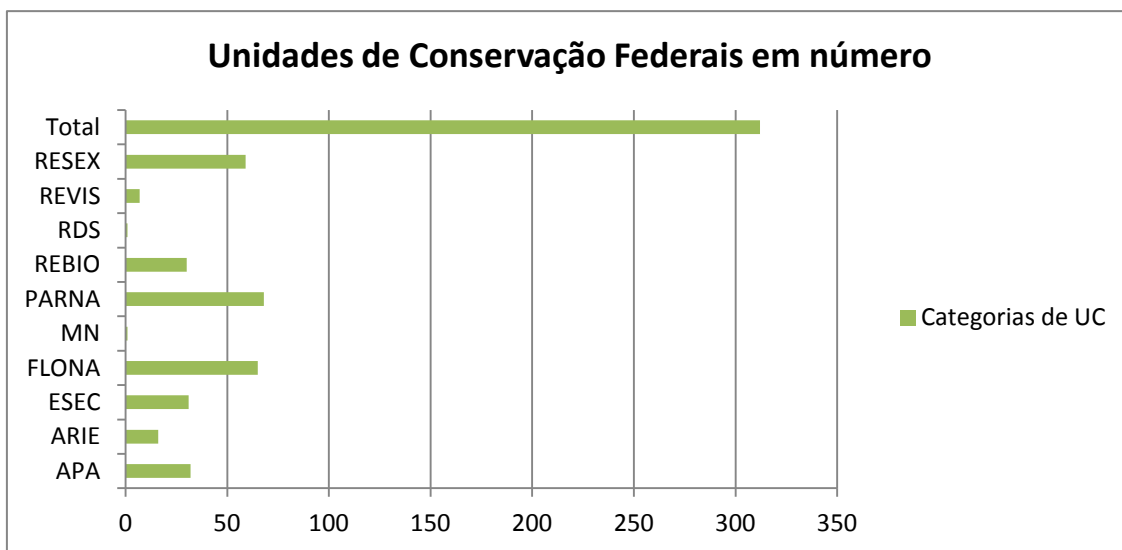
⁴⁶⁵ Os impactos negativos são de diversa ordem e envolvem, dentre outros, a degradação que pode causar ao parque (lixo, pisoteamento); a necessidade de manejar, além dos programas de conservação, a visitação, conforme descrito em DAVENPORT, Lisa; BROCKELMAN, Warren Y.; WRIGHT, Patricia C.; RUF, Karl; DEL VALLE, Fernando R. Rubio. *Op. Cit.* p. 307.

⁴⁶⁶ O'BRIEN, Bob R. *Op. Cit.* p. 120-122.

⁴⁶⁷ ICMBio. Disponível em http://www.icmbio.gov.br/images/stories/comunicacao/downloads/Planilha_editada_versão_com_municípios_2012.pdf. Acesso em: 13 nov. 2012.

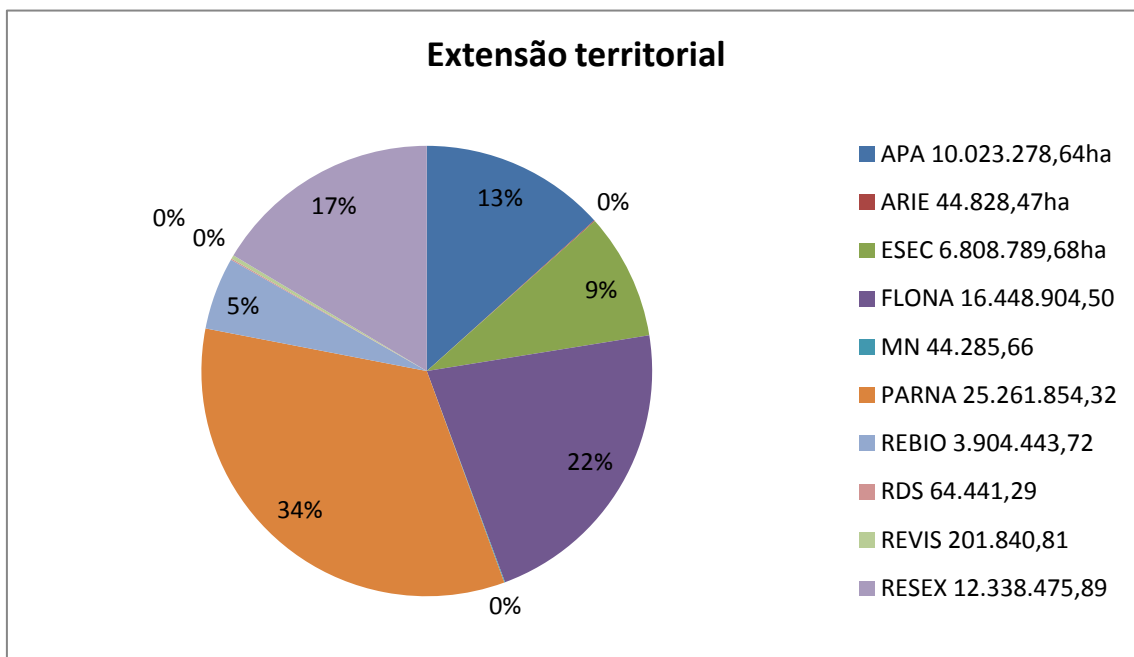
⁴⁶⁸ As tipologias listadas, em siglas, nas figuras já foram objeto de caracterização no capítulo 1.

Figura 3.5



Fonte: ICMBio, disponível em www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/Planilha_editado_versão_com_municípios_2012_pdf, acesso em novembro/2012.

Figura 3.6



Fonte: ICMBio, disponível em www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/Planilha_editado_versão_com_municípios_2012_pdf. Acesso em: 13 nov. 2012. Acesso em: 13 nov. 2012. Acesso em: 13 nov. 2012. Acesso em: 13 nov. 2012.

Embora a categoria de parque nacional, no SNUC federal, represente a maior extensão (pouco mais de 25 milhões de hectares) sobre o território nacional e que seja a mais

representativa em termos numéricos (68 unidades), não se vislumbra que tenham eles alcançado a efetividade na sua implementação. Dos 68 parques nacionais apenas 32 estão abertos à visitação: PARNA da Amazônia, PARNA da Chapada dos Guimarães, PARNA da Chapada dos Veadeiros, PARNA da Restinga de Jurubatiba, PARNA da Serra da Canastra, PARNA da Serra da Capivara, PARNA da Serra do Cipó, PARNA da Serra do Itajaí, PARNA da Serra Geral, PARNA da Tijuca, PARNA das Emas, PARNA das Sete Cidades, PARNA de Anavilhanas, PARNA de Aparados da Serra, PARNA de Boa Nova, PARNA de Brasília, PARNA de Jericoacoara, PARNA de São Joaquim, PARNA de Ubajara, PARNA do Caparaó, PARNA do Catimbau, PARNA do Iguaçu, PARNA do Itatiaia, PARNA do Jaú, PARNA do Monte Pascoal, PARNA do Pantanal Mato-grossense, PARNA do Superagui, PARNA dos Lençóis Maranhenses, PARNA Marinho de Fernando de Noronha, PARNA Marinho dos Abrolhos, PARNA Serra da Bocaina, PARNA Serra dos Órgãos⁴⁶⁹. Desses, 18 não possuem portaria ou sede⁴⁷⁰ e tampouco visitação estruturada, com cobrança de ingressos e controle do fluxo de visitação⁴⁷¹. Esses números asseveram as dificuldades encontradas na realização dos objetivos dessa categoria de UC⁴⁷².

Parques nacionais fechados, além de não observarem a finalidade para a qual foram criados, geram descontentamento da população, deixam de angariar potenciais defensores e não apresentam uma solução para a falta de prioridade política e insuficiência de recursos financeiros para sua manutenção⁴⁷³.

Dados da arrecadação dos parques nacionais com a visitação (2008) revelam valores muito aquém do potencial dessa fonte, mas já inclui rubrica de recursos oriundos dos pagamentos ao Estado por particulares que prestam serviços de apoio aos visitantes (figura 3.7). A participação privada gera, além do retorno financeiro pelo pagamento da concessão, o incremento do turismo ecológico e o consequente aumento dos valores arrecadados com ingressos e pagamento de outros usos.

⁴⁶⁹ ICMBIO. Disponível em <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/visitacao/ucs-abertas-a-visitacao.html>>. Acesso em: 10 fev. 2013.

⁴⁷⁰ CUNHA, Andre A; KINKER, Sonia Maria Sfair. A limitada contribuição do turismo para a conservação da biodiversidade dos parques nacionais brasileiros: resultados preliminares. In: **VII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Natal: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza, 2012. Anais. CD-ROM. p. 3.

⁴⁷¹ MEDEIROS, S. R.; YOUNG, C.E.F.; PAVESE, H. B.; ARAÚJO, F. F. S. *Op. Cit.* p. 21.

⁴⁷² PÁDUA, Maria Tereza Jorge. 2002. *Op. Cit.* p. 6.

⁴⁷³ DOUROJEANNI, Marc. J. 2001. *Op. Cit.* p. 78 e 87.

Figura 3.7

Fonte	Valor (R\$)
Ingressos	11.470.390
Concessões	7.371.542
Total	18.842.932

Fonte: MMA, 2009. *Op Cit.* p. 27.

O quadro certifica que, em 2008, 60,8% do valor total arrecadado nos parques nacionais referiu-se aos ingressos cobrados dos visitantes. Os 40% restantes foram atribuídos ao montante recolhido pelos concessionários em contrapartida da utilização exclusiva de parcela do parque nacional na exploração de serviços e estrutura de uso público. A informação revela a relevância dessa fonte para a geração de ativos pelos parques nacionais. O incremento das concessões, com o consequente crescimento da viabilização do uso público, eleva o valor da contrapartida paga aos cofres públicos e tem, ainda, o condão de contribuir para aumentar o número de visitantes e, como efeito, a arrecadação com os ingressos.

As dificuldades encontradas na implementação dos parques nacionais no Brasil não devem servir de escusa para relegar, a segundo plano, essa categoria de unidade de conservação. Inseridas no manejo de uso indireto dos recursos naturais, os parques nacionais exercem função sobremaneira relevante para a conservação da biodiversidade e para aproximar a população da questão ambiental. A participação do setor privado, nesse processo revela-se como um meio para o resgate dos parques nacionais, de modo a que efetivamente cumpram a finalidade de propiciar o turismo ecológico e pode, ainda, representar uma fonte de recursos para ser reinjetado na implementação do SNUC.

A inserção da participação privada nos parques nacionais não trata apenas de disponibilidade financeira, mas também do aporte de expertise na gestão e desenvolvimento das finalidades imediatas dessas unidades de conservação⁴⁷⁴, com foco voltado para a realização da preservação da biodiversidade⁴⁷⁵. Com esse escopo, objetivando a melhoria da experiência do visitante, o ICMBio já apresenta realidades formalizadas de outorga a terceiros da prestação de serviços de apoio ao uso público (figura 3.8).

⁴⁷⁴ EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op. Cit.* p. 15.

⁴⁷⁵ *Ibidem.* p. 5.

Figura 3.8

Experiências de outorga a particulares de atividades de apoio à visitação em parques nacionais

Parque Nacional	Atividades outorgadas	Ano do ajuste celebrado com o Poder Público
Iguaçu	Lojas, lanchonetes, restaurantes, cobrança de ingresso, transporte interno, escalada, rafting, voo panorâmico em helicóptero, rapel, passeio de barco.	1998, 2002 e 2010
Fernando de Noronha	Cobrança de ingressos, exploração comercial do centro de visitantes e dos postos de informação, aluguel de bicicletas.	2010
Serra dos Órgãos	Cobrança de ingressos, camping e abrigo de montanha, estacionamento e transporte interno.	2010
Tijuca	Cobrança de ingressos, transporte interno, estacionamento, exploração comercial do centro de visitantes.	2012

Fonte: ICMBio, Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios, 2012.

As informações certificam que a Administração está recorrendo a parcerias com a iniciativa privada para disponibilizar o uso público nos parques nacionais, com a formalização por meio do contrato de concessão. A participação de particulares nessa finalidade alcança diferentes atividades e serviços de apoio. O Relatório de Gestão do ICMBio, de 2011, apresenta números mais expressivos dessa prática (consolidação na figura 3.9), que não se limita aos parques nacionais, e destaca que a modalidade mais utilizada (autorização⁴⁷⁶) é a que se destina a modelar de forma mais precária as relações entre o setor público e o setor privado:

⁴⁷⁶ A autorização é a modalidade utilizada para o cadastramento de guias, em que não há, em geral, uma limitação numérica. O fato também justifica o grande número de autorizações concedidas, quando comparado com os demais instrumentos.

Figura 3.9

NÚMERO DE OPERADORES PRIVADOS FORMALIZADOS NAS UNIDADES DE CONSERVAÇÃO FEDERAIS
--

Modalidade	2009	2010	2011
Autorizações	7	17	752
Permissões	3	3	3
Concessões	7	9	9
Arrendamentos	2	2	2
TOTAL	19	31	766

Fonte: ICMBio, Relatório de Gestão 2011. Brasília: 2012. Disponível em: <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/relatoriodegestao_Web.pdf>. p. 27. Acesso em: 05 fev. 2012.

Constatou-se, ademais, que em alguns parques nacionais há a presença de prestação de serviços turísticos (passeios em veículos com tração nas quatro rodas, mergulhos, lanchonetes, lojas de souvenir, passeios de barco) por particulares, sem qualquer procedimento prévio de autorização e seleção pelo Poder Público. O ICMBio está procedendo ao levantamento das unidades e atividades que se encontram nessa situação. O heliporto do PARNA da Tijuca e o hotel localizado no interior do PARNA das Sete Cidades se enquadravam nessa circunstância. Para regularizá-la, o ICMBio tem editado atos de outorga precários, para evitar a solução de continuidade do serviço, até que sobrevenha a conclusão dos procedimentos pertinentes à outorga definitiva, observada a legislação pertinente⁴⁷⁷.

No capítulo seguinte, essas experiências e a realidade social e econômica subjacente serão abordadas no que apresentaram de êxito e de dificuldades de implementação, com vistas a tratar de soluções que aprimorem a participação privada na viabilização do uso público em parques nacionais.

⁴⁷⁷ Esses dados foram obtidos em razão da atividade funcional junto aos órgãos de assessoramento (Advocacia-Geral da União) junto ao IBAMA, ICMBio e Serviço Florestal Brasileiro/MMA e também fornecidos pela Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios do ICMBio.

4. PARTICIPAÇÃO PRIVADA NA VIABILIZAÇÃO DO USO PÚBLICO EM PARQUES NACIONAIS

Já não resiste mais a distinção estanque entre direito público e direito privado, dicotomia que remonta à divisão elaborada por Ulpiano, em Roma⁴⁷⁸. Na atualidade, os direitos, em razão da complexidade do objeto, ultrapassam a esfera individual e também as estruturas estatais, o que torna difícil a classificação pela sua titularidade⁴⁷⁹. Os direitos de terceira dimensão, de natureza transindividual, impõem a compreensão de que sua efetivação depende da transversalidade entre as ações das esferas públicas, coletivas e individuais⁴⁸⁰. É com esse enfoque que a questão ambiental merece ser abordada.

A complexidade e abrangência da tutela jurídica do meio ambiente impõem repensar as estruturas institucionais e modelos jurídicos existentes e buscar criatividade para superar os entraves e conferir respostas adequadas às demandas ambientais⁴⁸¹. Nesse contexto, também o papel do Estado no cumprimento dos comandos de cunho ambiental deve ser revisitado. O custeio do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a proteção da biodiversidade não são atribuições exclusivas do Poder Público⁴⁸². Isso não significa, conforme já exposto alhures, uma fuga ao princípio da legalidade, mas sim a exploração de instrumentos com lastro normativo e uma reorganização das instituições no sentido de cumprir o comando constitucional e legal de proteção ambiental. É, em realidade, a concretização da finalidade das leis de cunho ambiental.

No presente capítulo, para possibilitar a compreensão da relação entre os espaços público e privado, faz-se um breve esboço histórico de como as demandas da sociedade foram absorvidas, e em que medida, pelo Estado. O panorama nacional também é objeto de considerações.

Passa-se a tratar como se realiza a participação privada na viabilização do uso público para, tendo o histórico em mente, definir a natureza jurídica do instituto nos parques

⁴⁷⁸ VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da norma jurídica**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 213-223p.

⁴⁷⁹ MORATO, Antonio Carlos. A proteção jurídica do bem ambiental. In: MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 723-724p.

⁴⁸⁰ FREIRIA, Rafael. *Op. Cit.* p. 117-119.

⁴⁸¹ GOMES, Sebastião Valdir. Novas questões de direito ambiental. In: MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. 330-331pp.

⁴⁸² EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op Cit.* p. 48.

nacionais. Conquanto seja afastada a caracterização de concessão de serviço público, seu regramento é tratado neste tópico em razão da possibilidade de aplicação analógica à prestação de serviços de apoio aos visitantes.

Nesse passo, são apresentados os desafios comumente encontrados nos procedimentos relativos à participação privada nos parques nacionais e discutidas propostas para sua superação ou aprimoramento.

4.1 ESPAÇO PÚBLICO x ESPAÇO PRIVADO

As demandas da sociedade e a capacidade de o Estado atendê-las demarcam diversas mudanças na relação entre o setor público e o setor privado, com especial interferência no objeto das atividades administrativas. O tema está intrinsecamente relacionado ao conteúdo e, consequentemente, ao conceito dos serviços públicos e tem vínculo, ainda, com os serviços de utilidade pública. A compreensão do tema não está afeta a definições imutáveis, senão está sujeita à relatividade histórica⁴⁸³ e deve ser, através dela, apreendida.

O enfrentamento da questão da competência para assunção de tarefas pelas esferas pública e privada tem origem na França, no século XVIII, onde foi consagrada a figura do contrato administrativo, e na criação do Conselho de Estado Francês⁴⁸⁴, em cuja seara foram dirimidas as controvérsias decorrentes da execução de referidos ajustes⁴⁸⁵.

O Estado Liberal firmou-se como concepção de Estado no período posterior à Revolução Francesa e foi marcado pelo absentismo do Poder Público. Ou seja, o Estado somente atuava nas situações em que sua presença fosse fundamental para assegurar os direitos afirmados na Revolução Francesa, o que se percebia notadamente em atos impositivos para garantir o direito de liberdade e de propriedade⁴⁸⁶. Os serviços de utilidade pública e as atividades econômicas eram conduzidos pelos particulares. O modelo condizia com o apogeu dos direitos fundamentais de primeira dimensão, os direitos políticos e civis, que se opunham

⁴⁸³ ROPPO, Enzo. **O Contrato**. Coimbra: Almedina, 1988. p. 347.

⁴⁸⁴ MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. **Teoria do contrato administrativo**. Tese de livre-docência, USP, 2010. p. 153p.

⁴⁸⁵ CASSAGNE, Juan Carlos. **El contrato administrativo**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999. p. 13.

⁴⁸⁶ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. Cit.* p. 8.

ao Estado e impunham, portanto, sua abstenção⁴⁸⁷. A época foi marcada pela regulamentação desconcentrada a nível operacional e normativo⁴⁸⁸.

A busca pela proteção da liberdade e da igualdade que norteou o Estado Liberal, contudo, não foi suficiente para aplacar as profundas desigualdades sociais e econômicas agravadas no período⁴⁸⁹. A consolidação de monopólios e a marginalização do proletariado demonstraram a inadequação do modelo estatal para lidar com as questões latentes de interesse da sociedade⁴⁹⁰. A eclosão da Segunda Guerra Mundial e a percepção da vulnerabilidade dos serviços de interesse público deixados ao alvedrio da iniciativa privada também contribuíram para a evolução do modelo do Estado.

Surgiu, assim, o Estado Social de Direito (*Welfare State*), concepção na qual o Estado tem atuação ativa na garantia da justiça social e, conseqüentemente, centraliza a prestação de serviços de interesse público, de utilidade pública e até de interesse econômico⁴⁹¹. O Estado passou a adotar modelos e instituições típicas do direito privado, no que ganhou relevo a utilização do contrato como meio de atuação estatal⁴⁹².

A execução direta dos serviços públicos, de tarefas de interesse da sociedade e de algumas atividades de cunho econômico realizou-se à custa do crescimento da estrutura administrativa e inchaço do tamanho e das atribuições do Estado. Essa configuração acabou por acarretar o aumento da burocracia, as excessivas regulações, o estabelecimento de monopólios estatais e a participação estatal no capital de empresas industriais e comerciais⁴⁹³. Referido desenho desvelou a ineficiência do Estado e a sua incapacidade econômica e de expertise de fazer face à quase totalidade das demandas da sociedade⁴⁹⁴.

⁴⁸⁷ BONAVIDES, Paulo. *Op. Cit.* p. 517-518.

⁴⁸⁸ AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

⁴⁸⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2009. p.8.

⁴⁹⁰ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p. 815.

⁴⁹¹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Aspectos sociais do direito administrativo contemporâneo. **Revista de Informação Legislativa**. n. 412. Brasília: Senado Federal, abr/jun 1990. p. 78-79.

⁴⁹² ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado**: contribuindo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública. Coimbra: Livraria Almedina, 1999. p. 42.

⁴⁹³ CASSAGNE, Juan Carlos. **La intervención administrativa**. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992. p. 140-141.

⁴⁹⁴ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Direito administrativo da economia**: planejamento econômico, fomento, empresas estatais e privatização, defesa da concorrência, do consumidor e do usuário de serviços públicos, responsabilidade fiscal. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003. p. 130.

A crise econômica dos anos 1970 agravou a situação e levou ao aparecimento de um novo paradigma estatal⁴⁹⁵. Desenvolveu-se, então, a concepção da necessidade de desburocratizar o Estado e enxugar a estrutura administrativa, com a devolução ao setor privado de tarefas de caráter econômico e da prestação de serviços de atendimento às demandas sociais⁴⁹⁶. No entanto, esse retorno do pêndulo não é a mera reprodução do modelo estatal adotado quando do Estado Liberal. Agregam-se mecanismos de gestão, de controle, de acompanhamento e de regulação do Estado, com vistas a que os serviços e atividades sejam prestados de forma a contemplar a justiça social e integração de todas as camadas da sociedade⁴⁹⁷. Passa-se, pois, ao modelo do Estado Subsidiário⁴⁹⁸.

O novo paradigma estatal assenta suas origens no princípio da subsidiariedade⁴⁹⁹, formulado no final do século XIX e consolidado no século XX na Doutrina Social da Igreja⁵⁰⁰. Referido princípio limita a intervenção estatal na medida em que atribui à sociedade, através dos indivíduos e de suas associações, o exercício de atividades que visem à realização dos direitos⁵⁰¹. Ao Estado cabe fomentar, fiscalizar, regular essas tarefas e só lhe é dado executá-las diretamente quando a iniciativa privada for deficiente.

O novo modelo implicou a diminuição do tamanho do Estado, tanto no plano financeiro, com redução dos custos, como também de estrutura, com contenção da burocracia administrativa. Isso foi almejado através da privatização das atividades econômicas e fim dos monopólios nesse setor e da desregulamentação dos serviços públicos no plano operacional. Ou seja, o Estado passou a delegar a prestação dos serviços considerados públicos e devolveu à iniciativa privada a realização dos serviços de utilidade pública. Para balizar o novo desenho, foi aprimorado o arcabouço jurídico, com o desenvolvimento de novos instrumentos ou a remodelação das normas de gestão administrativa⁵⁰². Nesse contexto, procedeu-se a

⁴⁹⁵ OLIVEIRA, Rafael Carvalho. *Op. cit.* p.8.

⁴⁹⁶ TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. In: **Revista de Direito Administrativo**, n. 291. Out/dez, 1995. p. 4-9.

⁴⁹⁷ ARIÑO, Gaspar. ***Economia y Estado: crisis y reforma del sector público***. Madrid: Marcial Pons, 1993. p. 31-34.

⁴⁹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2012b. p. 13.

⁴⁹⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. cit.* p. 15.

⁵⁰⁰ Encíclicas *Rerum Novarum* (1891), *Quadragesimo Anno* (1931), *Mater te Magistra* (1961) e *Centesimus Annus* (1991).

⁵⁰¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999a. p. 20.

⁵⁰² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. cit.* p.17.

assimilação pelo Estado de instrumentos próprios da iniciativa privada⁵⁰³, tal qual o contrato. No mesmo sentido, houve uma proliferação de instrumentos de regulação, com vistas a monitorar e enquadrar a prestação desses serviços pelos particulares.

Ademais, fortaleceu-se o papel estatal de fomento de atividades de interesse público conduzidas pela iniciativa privada. Passou-se a exigir uma maior participação da sociedade e seu envolvimento na busca de efetivar direitos fundamentais⁵⁰⁴. Ressaltou-se o que alguns doutrinadores denominaram de direito de parceria⁵⁰⁵, no sentido de que a concretização dos interesses públicos primários somente seria alcançada pelo esforço e participação conjuntos do Estado, do mercado e dos cidadãos.

Na dimensão histórica nacional, os serviços de interesse público são marcados por duas molduras paradigmáticas. Alguns serviços foram prestados, desde a época monárquica e os primeiros anos da República, exclusiva e diretamente pelo Estado, sem que houvesse qualquer discussão no sentido da inadequação desse arranjo⁵⁰⁶. Enquadram-se nessa situação os serviços de estrutura portuária, saneamento e iluminação pública.

Outros serviços, contudo, eram prestados pelo setor privado sem qualquer regulamentação, seja operacional ou normativa, pelo Estado. Paulatinamente, verificou-se a relevância de haver uma regulação sobre os serviços de interesse estatal e de segurança nacional. A assunção pelo Estado da titularidade, mas não da execução direta, de alguns serviços estratégicos também resultou do nacionalismo que marcou a década de 1930⁵⁰⁷. O Código das Águas (Decreto n. 24.643, de 10 de julho de 1934) foi o primeiro instrumento regulador para as atividades que eram prestadas pela iniciativa privada.

A partir de 1939, robusteceu-se o papel do Estado nas atividades de desenvolvimento econômico e também naquelas de atendimento de interesse público. Verificou-se o inchamento da Administração, com a criação de diversas empresas públicas e sociedades de economia mista para atuar em atividades econômicas⁵⁰⁸. Também foram multiplicadas as

⁵⁰³ CASSESSE, Sabino. *La crisis del Estado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003. p. 108.

⁵⁰⁴ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p. 835.

⁵⁰⁵ WALD, Arnoldo *et al.* *O direito de parceria e a nova lei de concessões*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996. p. 28.

⁵⁰⁶ AGUILLAR, Fernando Herren. *Op. cit.* p. 191.

⁵⁰⁷ AGUILLAR, Fernando Herren. *Op. cit.* p. 196.

⁵⁰⁸ Cia Siderúrgica Nacional (1940), Cia. Vale do Rio Doce (1942), Companhia Hidrelétrica de São Francisco (1945). Banco Nacional do Desenvolvimento (1952), Petrobrás (1953), Embratel (1962), dentre outros.

estruturas desconcentrada e descentralizada⁵⁰⁹ da Administração com a criação de órgãos, autarquias e fundações⁵¹⁰. O Poder Público assumiu a execução de diversas tarefas, sem contudo realizá-las na direção de reverter o quadro de pobreza e de desigualdades sociais⁵¹¹.

A ineficiência e o peso da estrutura do Estado, o déficit financeiro, os altos índices inflacionários revelaram a premente necessidade de se revisar o modelo até então adotado. Inaugurou-se o período da reforma administrativa, marcado pelas ideias do Estado subsidiário e seus impactos nos campos político, técnico e jurídico⁵¹².

No Brasil, ascendeu-se o conceito de administração pública gerencial, o qual conferiu papel de destaque à participação, exclusiva ou em parceria, da sociedade na gestão da coisa pública, com transparência e controle por parte do poder público. O novo modelo, no entender daqueles que o defendem, deve privilegiar a consensualidade e, através dela, o alcance da melhoria na governabilidade, o fortalecimento dos instrumentos de controle contra abusos e de democracia, notadamente a participação e responsabilidade sociais e a ordem⁵¹³.

Esse modelo se espalha sobre a prestação de serviços caracterizados na noção clássica de serviços públicos, bem como sobre aqueles que, apesar de não se subsumirem a esse modelo, são revestidos de utilidade pública e cuja realização depende, em muitos casos, da utilização de bens públicos.

O Programa Nacional de Desestatização⁵¹⁴ foi editado com o objetivo de reduzir o tamanho do Estado através da privatização de empresas públicas e sociedades de economia mista anteriormente criadas para exercer atividades econômicas e de prestação de serviços públicos.

O advento da Lei das Concessões⁵¹⁵, a criação das agências reguladoras⁵¹⁶, a inclusão do viés ambiental nos instrumentos de controle, a proliferação de ajustes com Organizações

⁵⁰⁹ A desconcentração refere-se à criação de órgãos, sem personalidade jurídica própria, para divisão de competências internas. A descentralização, por sua vez, refere-se à constituição de novas unidades administrativas, a exemplo das autarquias, fundações e agências reguladoras, dotadas de personalidade jurídica própria a quem se transfere, por lei, a titularidade de atribuições. Para aprofundar o tema, sugere-se consultar MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p. 145-147.

⁵¹⁰ O Decreto Lei n. 200/67 lastreou a organização administrativa.

⁵¹¹ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p. 818.

⁵¹² PEREIRA, Luíz Carlos Bresser *et alli*. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 257.

⁵¹³ MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. 1999a. *Op. Cit.* p. 26.

⁵¹⁴ Instituído pela Lei n. 8.031/90 e posteriormente substituída pela Lei n. 9.491/97.

⁵¹⁵ BRASIL. **Lei n. 8.987/95, de 13 de fevereiro de 1995**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 20 nov. 2012.

Sociais (OS) ⁵¹⁷ e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) ⁵¹⁸, a edição da Lei de Parcerias Público-Privadas⁵¹⁹ demonstram que o modelo do Estado Subsidiário e a administração pública gerencial não foram abandonados no Brasil, senão se reforçam como concepção de gestão.

O movimento alcança também a temática ambiental. Nessa linha, merece menção, conquanto não seja objeto da presente análise, que a Lei do SNUC previu a possibilidade de, mediante formalização, organizações civis de interesse público, cujo objeto institucional guarde pertinência com a proteção ambiental, partilharem, com o Estado, a gestão de unidades de conservação (art. 30). A matéria é disciplinada nos artigos 21 a 24 do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002⁵²⁰.

O modelo não se proliferou no que toca aos parques nacionais⁵²¹. Registra-se o recurso da cogestão nas unidades do Parque Nacional Grandes Sertões Veredas (FUNATURA)⁵²² e do Parque Nacional Serra da Capivara (Fundação Museu do Homem Americano – FUMDHAM)⁵²³. No Parque Nacional do Jaú, por sua vez, não há gestão compartilhada, mas

⁵¹⁶ A exemplo da Agência Nacional de Energia Elétrica (Lei n. 9.427/96), da Agência Nacional de Telecomunicações (Lei n. 9.472/97) e da Agência Nacional de Petróleo (Lei n. 9.478/97).

⁵¹⁷ BRASIL. Lei n. 9.637/98, de 15 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9637.htm>. Acesso em: 20 nov. 2012.

⁵¹⁸ BRASIL. Lei n. 9.790/99, de 23 de março de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 20 nov. 2012.

⁵¹⁹ BRASIL. Lei n. 11.079/2004, de 30 de dezembro de 2004. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 20 nov. 2012.

⁵²⁰ Art. 21. A gestão compartilhada de unidade de conservação por OSCIP é regulada por termo de parceria firmado com o órgão executor, nos termos da Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999.

Art. 22. Poderá gerir unidade de conservação a OSCIP que preencha os seguintes requisitos:

I - tenha dentre seus objetivos institucionais a proteção do meio ambiente ou a promoção do desenvolvimento sustentável; e

II - comprove a realização de atividades de proteção do meio ambiente ou desenvolvimento sustentável, preferencialmente na unidade de conservação ou no mesmo bioma.

Art. 23. O edital para seleção de OSCIP, visando a gestão compartilhada, deve ser publicado com no mínimo sessenta dias de antecedência, em jornal de grande circulação na região da unidade de conservação e no Diário Oficial, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Parágrafo único. Os termos de referência para a apresentação de proposta pelas OSCIP serão definidos pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade.

Art. 24. A OSCIP deve encaminhar anualmente relatórios de suas atividades para apreciação do órgão executor e do conselho da unidade.

⁵²¹ Parque Nacional Grandes Sertões Veredas (gestão da FUNATURA) e Parque Nacional do Jaú (Fundação Vitória Amazônica). Sobre o tema: DOUROJEANNI, Marc J. Vontade política para estabelecer e manejar parques. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: UFPR e Fundação O'Boticário, 2002. p. 359.

⁵²² Disponível em: <www.funatura.org.br/home/index.php?option=com_content&task=view&id=5Itemid=6>. Acesso em: 13 jan. 2013.

⁵²³ Disponível em: <www.humdam.org.br/fundacao.html>. Acesso em 13 de janeiro de 2013.

sim a execução de projetos específicos de interesse recíproco do ICMBio e da Fundação Vitória Amazônica – FVA⁵²⁴.

Também se encarta nessa tendência, a reserva particular do patrimônio natural. Essa categoria é prevista na Lei do SNUC como unidade criada, mantida e gerida, voluntariamente, por particulares (art. 21). Para perfectibilizar a constituição da área como pertencente ao SNUC, necessário a certificação do ICMBio através da publicação de portaria do órgão. Os arquivos da autarquia listam 586 RPPN já instituídas⁵²⁵.

A par da participação permanente, através da cogestão ou da assunção da instalação de infraestrutura e prestação de serviços de apoio ao uso público, os particulares também podem contribuir para a implantação dos parques nacionais através de programas de voluntariado⁵²⁶. Cresce a importância e participação dessa modalidade na seara ambiental⁵²⁷ e a utilização desses serviços poderia ser útil na manutenção de trilhas, passeios guiados, no desenvolvimento de exposições educativas, dentre outros. O Decreto n. 4.519, de 13 de dezembro de 2002⁵²⁸, e a Instrução Normativa ICMBio n. 3, de 02 de setembro de 2009⁵²⁹, disciplinam o serviço voluntário dentro de unidades de conservação federais. Conforme esses diplomas, o serviço voluntário pode ser utilizado para as atividades de apoio e abarca as linhas temáticas do manejo para conservação, da pesquisa e do monitoramento, do uso público, da consolidação territorial e da proteção ambiental. O Parque Nacional da Amazônia registra voluntários que viabilizam visitas temáticas de escolas públicas, com visitas expositivas da relevância da unidade para a proteção da biodiversidade e de medidas pertinentes à proteção ambiental⁵³⁰.

⁵²⁴ Disponível em: <www.fva.org.br/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=7&Itemid=55>. Acesso em: 13 jan. 2013. Dado confirmado em contato telefônico com o Chefe do Parque Nacional do Jaú.

⁵²⁵ ICMBio. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/comunicacao/downloads/tabela_area_ucf_janeiro_2013.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2013.

⁵²⁶ SCHAIK, Carel Van; TERBORGH, John; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. *Op. Cit.* p. 507.

⁵²⁷ MESSIAS, Simone Pinto e THEODORO, Suzi Huff. O voluntariado como instrumento de educação ambiental: caso Parque Nacional de Brasília. In: Suzi Huff Theodoro; Roberto Carlos Batista; Izabel Zaneti (Coord.). **Direito ambiental e desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 214.

⁵²⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4519.htm>. Acesso em: 23 nov. 2012.

⁵²⁹ Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in032009.pdf>>. Acesso em: 23 nov. 2012.

⁵³⁰ A informação decorre da experiência e conhecimento pessoal da autora.

Nesse sentido, tem se fortalecido a ideia de que o Estado não precisa executar, por si, todas as atividades que se compreendem na implementação das unidades de conservação, a exemplo da disponibilização de estrutura e atividades de visitação nos parques nacionais.

4.2 DISPONIBILIZAÇÃO POR PARTICULARES DE SERVIÇOS DE APOIO À VISITAÇÃO

Como visto, para viabilizar o uso público nos parques nacionais e conferir materialidade ao disposto no art. 225, §1º, VI da Constituição Federal, necessário instalar uma infraestrutura mínima e disponibilizar serviços de apoio à visitação. É nesse sentido que ao ICMBio compete viabilizar o uso público das unidades de conservação com referida destinação. É o que se depreende do disposto no art. 1º da Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007:

Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de:

(...)

V – promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação onde estas atividades sejam permitidas.

A norma indica a possibilidade de que o ICMBio execute por si mesmo referidas comodidades ou que promova, indiretamente, a sua disponibilização. Da redação legal se infere que essas atividades não se incluem dentre as matrizes de competência exclusiva do Poder Público, tendo em vista que não são funções tipicamente de Estado.

Ademais, a escassez de recursos financeiros e a ausência de expertise na administração de serviços ligados ao turismo apresentam-se como dificuldades para que o ICMBio desenvolva essa tarefa⁵³¹ diretamente. Licenças comerciais, exploração de serviços ou produtos relacionados ao parque nacional são instrumentos que permitem ao setor privado participar, com *know-how* e aporte de recursos, da implantação da unidade de conservação.

⁵³¹ KRAMER, Randall; LANGHOLZ, Jeff; SALAFSKY, Nick. O papel do setor privado no estabelecimento e manejo de áreas protegidas. In: John Terborgh; Carel Van Schaik; Lisa Davenport; Madhu Rao (Org.). **Tornando os parques eficientes:** estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: UFPR e Fundação O’Boticário, 2002. p. 363.

Nesse sentido, ainda que tímido e mais focado na contrapartida financeira, o art. 33 da Lei n. 9.985, de 28 de julho de 2000, dispõe:

Art. 33 A exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços obtidos ou desenvolvidos a partir dos recursos naturais, biológicos, cênicos ou culturais ou da exploração da imagem de unidade de conservação, exceto Área de Proteção Ambiental e Reserva Particular do Patrimônio Natural, dependerá de prévia autorização e sujeitará o explorador a pagamento, conforme disposto em regulamento.

Apesar da previsão normativa, a Lei não dispõe de que forma e em que extensão se dará a utilização comercial e tampouco quais os produtos, subprodutos e serviços passíveis de exploração. A menção à necessidade de autorização de que trata a norma aponta para a manifestação prévia da Administração e para a contrapartida financeira pela exploração comercial, sem que se especifique a natureza da anuência e suas formalidades prévias.

O Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002⁵³², avança no sentido de esclarecer que são passíveis de autorização os serviços e produtos destinados a conferir suporte físico e logístico das unidades e a implementar as atividades de uso comum do público, dentre as quais se incluem a visitação, a recreação e o turismo (art. 25, parágrafo único). Estabelece, ainda, a necessidade de previsão no plano de manejo (art. 26). Como forma de planejamento, também estipula a elaboração de um estudo de viabilidade econômica que balize a autorização para exploração comercial (art. 29). Por fim, o art. 28 menciona que a autorização deve viabilizar a ampla participação, observada a legislação concernente à licitação.

⁵³² Art. 25. É passível de autorização a exploração de produtos, sub-produtos ou serviços inerentes às unidades de conservação, de acordo com os objetivos de cada categoria de unidade.

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, entende-se por produtos, sub-produtos ou serviços inerentes à unidade de conservação:

I - aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo;

II - a exploração de recursos florestais e outros recursos naturais em Unidades de Conservação de Uso Sustentável, nos limites estabelecidos em lei.

Art. 26. A partir da publicação deste Decreto, novas autorizações para a exploração comercial de produtos, sub-produtos ou serviços em unidade de conservação de domínio público só serão permitidas se previstas no Plano de Manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da unidade de conservação.

Art. 27. O uso de imagens de unidade de conservação com finalidade comercial será cobrado conforme estabelecido em ato administrativo pelo órgão executor.

Parágrafo único. Quando a finalidade do uso de imagem da unidade de conservação for preponderantemente científica, educativa ou cultural, o uso será gratuito.

Art. 28. No processo de autorização da exploração comercial de produtos, sub-produtos ou serviços de unidade de conservação, o órgão executor deve viabilizar a participação de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas e demais normas em vigor.

Art. 29. A autorização para exploração comercial de produto, sub-produto ou serviço de unidade de conservação deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e investimentos elaborados pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade.

Art. 30. Fica proibida a construção e ampliação de benfeitoria sem autorização do órgão gestor da unidade de conservação.

Como se pode ver da disciplina legal e regulamentar sobre a matéria, há diversas lacunas, mormente quanto à natureza jurídica e consequente regime jurídico aplicável ao desenvolvimento das atividades de fomento ao turismo nos parques nacionais. Percebe-se, pois, que não obstante o turismo ecológico esteja dentre os objetivos dos parques nacionais, a regulamentação e o arcabouço normativo não traduzem bem essa finalidade. Essa deficiência não pode, no entanto, impedir a concretização desse enfoque⁵³³, mas certamente impõe ao gestor vontade política para implementar a proposta e estudos para preencher, observado o princípios da legalidade e da finalidade, as lacunas normativas.

É nesse passo que se propõe que a viabilização do uso público seja alcançada através da formalização de ajustes do setor privado com a Administração Pública. Embora não seja a alternativa primeira, nem mesmo a regra, considerando que o desenho institucional não restringe essas atribuições à condução exclusiva do Estado, a prestação desses serviços por particulares se mostra como uma saída para a real proteção do interesse público envolvido, no caso, a efetividade dos parques nacionais⁵³⁴ no que toca à finalidade de recreação em contato com a natureza e turismo ecológico. Os procedimentos prévios à celebração, regulamentos específicos e o próprio instrumento negocial regularão a atividade do particular no interior do parque nacional.

Experiências estrangeiras registram resultados exitosos. Na Nova Zelândia, as parcerias com o setor privado e a cobrança direta por uso de serviços e estruturas em áreas protegidas arrecada cerca de 24 milhões de dólares americanos ao ano, o que representa aproximadamente 15% do orçamento do órgão público responsável pela gestão desses espaços⁵³⁵.

As concessões na Nova Zelândia são autorizações consentidas pelo *Department of Conservation* (DOC), órgão responsável pela gestão dos parques nacionais, para que particulares explorem atividades comerciais e privadas nos espaços de proteção ambiental. As concessões se inserem no objetivo do DOC de possibilitar atividades recreativas e fomentar o turismo nos parques nacionais, em consonância com o disposto na Lei de Conservação

⁵³³ Veja-se a bem-sucedida experiência do turismo ecológico e conservação da biodiversidade no Parque da Ilha de Coral de Chumbe, em Zanzibar, relatado em EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op. Cit.* p. 48-50

⁵³⁴ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Op. Cit.* p. 85.

⁵³⁵ EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op Cit.* p. 60.

(*Conservation Act* 1987)⁵³⁶. O objeto das concessões alcança desde instalações de antenas para telecomunicações a empreendimentos hoteleiros, serviços de transporte, de guia, pistas de esqui e outros serviços e atrações⁵³⁷. Os concessionários recolhem aos cofres do DOC uma contrapartida pecuniária pela exploração da atividade no interior do parque nacional. O valor é calculado tendo por parâmetro o lucro do empreendimento ou um valor fixo por usuário visitante. Nos anos de 2004 a 2005, o DOC registrou 960 concessões de atividades de recreação em contato com a natureza⁵³⁸.

Também na África do Sul, a parceria com o setor privado garantiu investimentos vultosos em infraestrutura, recolhimento de contrapartida paga pelos concessionários e incremento na arrecadação com ingresso e pagamento por atividades desenvolvidas nos parques nacionais⁵³⁹.

Nos Estados Unidos, a criação dos parques nacionais não foi acompanhada de previsão orçamentária, e tampouco vontade estatal para instalação de infraestrutura de apoio ao visitante, tais como hotéis, pousadas e restaurantes. Essa incumbência e a prestação de serviços vinculados à visitação foram prontamente assumidas pela iniciativa privada, através de arrendamentos⁵⁴⁰. Mais de 630 concessionários, que operam em 128 diferentes unidades administradas pelo *National Park Service* (NPS), oferecem aos visitantes opções de alojamento, alimentação, transporte, lojas, guias e passeios, *souvenir*, dentre outros serviços⁵⁴¹.

A participação privada na gestão das unidades do NPS propicia o incremento de seu uso público e o alcance das finalidades de recreação e visitação de parques nacionais e de outras categorias de proteção. Privilegia-se, nesses termos, a vocação para o turismo sustentável e a geração de renda para as comunidades do entorno. As concessões geram aproximadamente 25 mil empregos, um lucro anual de cerca de 800 milhões de dólares aos

⁵³⁶ NOVA ZELÂNDIA. **Conservation Act, 1987.** Disponível em <<http://www.legislation.govt.nz/act/public/1987/0065/latest/DLM103610.html>>. Acesso em: 14 fev. 2013.

⁵³⁷ Wouters, Mariska. *Socio-economic effects of concession-based tourism in New Zealand's national parks. Science for Conservation* 309. Wellington: New Zealand Department of Conservation, 2011. P. 6. Disponível em <<http://www.doc.govt.nz/documents/science-and-technical/sfc309entire.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2013.

⁵³⁸ *Ibidem*.

⁵³⁹ EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op. Cit.* p. 58.

⁵⁴⁰ O'BRIEN, Bob R. *Op Cit.* p. 166.

⁵⁴¹ Disponível em: <<http://www.nps.gov/faqs.htm>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

concessionários e recolhem aos cofres públicos, anualmente, a título de contrapartida, o montante aproximado de 51 milhões de dólares⁵⁴².

O resultado da realização, por particulares, dos serviços de apoio à visitação se revela não somente através do incremento da arrecadação, cujos recursos podem ser destinados à manutenção do sistema e ao fortalecimento da proteção ambiental. Produz-se também o aumento do número de visitantes e a profundidade da experiência recreacional, com atividades em contato com a natureza. Essa relação mais intensa desperta a sensibilização para a proteção ambiental. Com essas medidas, confere-se efetividade à finalidade específica do parque nacional de visitação, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico.

O primeiro desafio que permeia o tema é a definição de que serviços e espaços podem ser conduzidos pela iniciativa privada. A União Internacional para Conservação da Natureza (UICN) propõe uma matriz que se baseia na listagem dos benefícios gerados pelo parque nacional, os quais seriam divididos entre os benefícios de uso e de não uso⁵⁴³. Neste último gênero incluem-se a preservação da biodiversidade e as vantagens existenciais. Dentre os benefícios de uso, compreendem-se o uso direto, o uso indireto e o de informação.

Essa matriz deve ser utilizada para identificar os beneficiários e dessa associação identificar se o benefício se reporta a uma função pública ou a uma função privada. Os benefícios públicos, como a segurança, a delimitação através do ato de criação, a imposição de sanções, dentre outros, são atribuídos exclusivamente à responsabilidade estatal. Já os benefícios privados, em regra, divisíveis e utilizáveis com exclusividade⁵⁴⁴, podem ser administrados e financeiramente suportados pela iniciativa privada ou terceiro setor⁵⁴⁵. Nessa classificação se enquadram: a organização e manutenção de centro de visitantes, a estrutura de cobrança de ingresso, o transporte no interior do parque, passeios e atividades esportivas, ou seja, os serviços de apoio e de fomento à visitação. O estudo alerta para o fato de que o rol dos benefícios depende da acessibilidade para os beneficiários e consumidores, da estrutura institucional e das políticas públicas voltadas para a área protegida.

⁵⁴² Disponível em: <<http://www.concessions.nps.gov/>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

⁵⁴³ UICN, União Internacional para a Conservação da Natureza. *Financing protected areas: guidelines for protected area managers*. Cambridge: UICN, 2000. p. 7 e 8.

⁵⁴⁴ Importa-se do direito tributário o conceito, pertinente à identificação do fato gerador das taxas, dos serviços *uti singuli*, ou seja, aqueles que possibilitam o gozo individual e a identificação do usuário. Em MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 405-406 e ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Manual de direito tributário**. Niterói: Impetus, 2005. p. 64.

⁵⁴⁵ UICN, União Internacional para a Conservação da Natureza. *Financing protected areas: guidelines for protected area managers*. Cambridge: UICN, 2000. p. 7 e 8.

A Administração deve curar de, na elaboração da citada matriz, prever infraestrutura e serviços de apoio ao uso público compatíveis entre si⁵⁴⁶, os quais, para observar a Lei do SNUC (art. 28) e o Decreto n. 4.340, de 22 de julho de 2002, (art. 26) devem estar previstos no plano de manejo da unidade.

Cabe, portanto, ao órgão gestor identificar quais os serviços e atividades se coadunam com cada unidade de parque nacional, considerando os aspectos bióticos, de localização e de acessibilidade e o perfil dos potenciais visitantes.

Há duas remunerações que podem ser instituídas pela visitação nos parques nacionais: o ingresso para entrada no parque e a contraprestação, pelo prestador de serviços, pela exclusividade na disponibilização de atividades recreacionais específicas (a exemplo de passeios de barco, passeios de bicicleta, esportes aquáticos, dentre outros). Ambas auxiliam direta ou indiretamente no financiamento dos parques nacionais.

Os valores cobrados, tanto pelo ingresso como pelos demais serviços no interior do parque, devem ser compatíveis com o serviço prestado ou com a estrutura disponível, somado ao valor que o visitante deposita na experiência recreacional⁵⁴⁷. Considerando que os parques nacionais não devem ser exclusivos ao turismo de elite, necessário que o valor considere, ainda, a capacidade financeira do público que visita o parque.

O valor do ingresso e das atividades extras no interior do parque não deve ser fator impeditivo da visitação. Esse ponto é deveras relevante para não excluir do usufruto da visitação as comunidades do entorno do parque que, mormente nos países em desenvolvimento, costumam ser de baixa renda. O órgão gestor deve ser capaz, portanto, de garantir que a mera entrada no parque nacional proporcione oportunidade de contemplação e de lazer com a natureza. Os demais serviços, a exemplo das atividades esportivas e passeios em veículos ou embarcações, devem complementar essa experiência, sem que representem o único meio a possibilitar esse desfrute. Compete ao Poder Público, na outorga dessas atividades de utilidade pública, estabelecer critérios que limitem os valores cobrados a parâmetros proporcionais⁵⁴⁸.

⁵⁴⁶ UICN, União Internacional para a Conservação da Natureza. *Op. Cit.* p. 10.

⁵⁴⁷ EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op. Cit.* p. 59

⁵⁴⁸ A contrapartida devida pelo particular que explora serviços e estruturas dos parques nacionais, disponibilizando apoio à visitação, será retratada no item 4.4 deste capítulo.

A cobrança de ingresso nos parques nacionais é prevista na Lei do SNUC (art. 35), tem fundamento no art. 103 do Código Civil⁵⁴⁹. A opção por exigir pagamento para a admissão e a definição de seu valor dependem de decisão e ato administrativo. O tema é objeto da Portaria ICMBio n. 135, de 30 de dezembro de 2010⁵⁵⁰, em vigor até a presente data.

Na Portaria, são conferidas faixas de descontos para aos visitantes brasileiros (50%), para atender a moradores do entorno e, no caso do PARNA Marinho de Fernando de Noronha, para favorecer os moradores da ilha (isenção). Os valores são diferenciados em razão da estrutura e localização dos parques nacionais. Os preços cobrados aos estrangeiros são mais altos, em razão da presumida capacidade financeira e com esteio no fato de que os estrangeiros não residentes não contribuem, na forma de impostos, para o custeio do SNUC⁵⁵¹. Essa sistemática está em consonância com o princípio do usuário-pagador⁵⁵².

O estabelecimento dos referidos valores, notadamente quando o parque nacional apresenta apelo turístico e estrutura e serviços já disponíveis, como é o caso do Parque Nacional do Iguaçu, deve levar em consideração que os turistas estrangeiros despendem vultosos recursos com transporte e hospedagem e não tendem a alterar os planos de viagem por terem de pagar um valor maior pelo ingresso no parque⁵⁵³.

Um dos desafios é como fazer para que o valor dos ingressos e os recursos oriundos do valor pago ao Estado pelos particulares em razão da exploração de serviços e instalação de estruturas (oferta pela outorga) não sejam destinados à conta única do tesouro, mas que sejam vinculados, diretamente, ao SNUC⁵⁵⁴ e reaplicados na manutenção do sistema.

No sistema, os valores devem ser compartilhados a fim de evitar que os sítios com maior apelo turístico fiquem desproporcionalmente mais bem guarnecidos de recursos

⁵⁴⁹ BRASIL. Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 10 nov. 2012.

⁵⁵⁰ Disponível em <www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/gru/download/tabela_precos_2010.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2012.

⁵⁵¹ DAVENPORT, Lisa; BROCKELMAN, Warren Y.; WRIGHT, Patricia C.; RUF, Karl; DEL VALLE, Fernando R. Rubio. *Op. Cit.* p. 322.

⁵⁵² Referido princípio orienta que os serviços ambientais podem ser valorados economicamente e que quem haure os seus benefícios deve recolher uma contrapartida para tanto. MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente:** questão ambiental em foco: doutrina; jurisprudência; glossário. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 828-830.

⁵⁵³ SPERGEL, Barry. Financiamento de áreas protegidas. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes:** estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: UFPR e Fundação O'Boticário, 2002. p. 394.

⁵⁵⁴ UICN, União Internacional para a Conservação da Natureza. *Op. Cit.* p. 43.

financeiros do que aqueles que, importantes para a preservação da biodiversidade, não oferecem tantos atrativos ou facilidade de acesso⁵⁵⁵. A Lei do SNUC prevê uma distribuição que prioriza o parque nacional que gerou o recurso, mas que também inclui necessidades financeiras de outras unidades que compõem o sistema:

Art. 35 Os recursos obtidos pelas unidades de conservação do grupo de Proteção Integral mediante a cobrança de taxa de visitação⁵⁵⁶ e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade serão aplicados de acordo com os seguintes critérios:

I – até 50% (cinquenta por cento), e não menos que 25% (vinte e cinco por cento), na implementação, manutenção e gestão da própria unidade;

II – até 50% (cinquenta por cento), e não menos que 25% (vinte e cinco por cento), na regularização fundiária das unidades de conservação do grupo;

III – até 50% (cinquenta por cento), e não menos que 15% (quinze por cento), na implementação, manutenção e gestão de outras unidades de conservação do grupo de Proteção Integral.

A melhoria da estrutura e a disponibilização de atividades esportivas em contato com a natureza tendem a incrementar a demanda de visitação. Essa situação gera um aumento na procura por hospedagem e alimentação no entorno do parque, o que cumpre um papel dinamizador na economia local. Necessário que o incremento das atividades econômicas no entorno seja acompanhado e planejado pelos entes políticos competentes e pela sociedade, com vistas a que também se amolde ao princípio do desenvolvimento sustentável. Nesse passo, importa que sejam observados os regramentos ambientais, urbanísticos e trabalhistas e que os recursos financeiros gerados também sejam empregados na melhoria social da comunidade. Com o desenvolvimento do entorno, pode-se instituir um fundo de contribuições de hotéis, pousadas, albergues, restaurantes, empresas de transporte e de turismo que tenham a renda valorizada em razão do parque nacional⁵⁵⁷.

A participação privada figura, pois, como uma relevante ferramenta para alcançar a efetividade dos parques nacionais, na sua vocação para o turismo ecológico e para gerar recursos complementares ao orçamento público destinado ao SNUC. A alternativa, contudo,

⁵⁵⁵ UICN, União Internacional para a Conservação da Natureza. *Op. Cit.* p. 43.

⁵⁵⁶ O objeto do presente trabalho não é discutir a natureza do valor cobrado a título de ingresso no parque nacional. No entanto, deve-se alertar para a impropriedade da Lei de tratar do ingresso como taxa, modalidade de tributo. Em razão da ausência de compulsoriedade e da falta de enquadramento da cobrança pelo ingresso no conceito de taxa estabelecido pelo art. 145, II da Constituição Federal, pode-se inferir que ela não está vinculada ao regime jurídico tributário e se amolda ao conceito de preço público. Sobre o tema: MACHADO, Hugo de Brito. *Op. Cit.* p. 64-72 e p. 403-412.

⁵⁵⁷ UICN, União Internacional para a Conservação da Natureza. ***Financing protected areas: guidelines for protected area managers.*** Cambridge: UICN, 2000.p. 15 e 16

não serve de salvo-conduto para o Estado deixar de cumprir as responsabilidades que precipuamente são suas de criar e manter, com recursos financeiros e humanos suficientes, as unidades de conservação federal, garantindo a proteção da biodiversidade⁵⁵⁸. A iniciativa privada soma às competências do Poder Público, não as substitui.

Para bem incluir essa prática, imprescindível a capacitação da Administração Pública para compreender o potencial turístico dos parques nacionais e para alocar esse valor no mercado. A atribuição de gestão dos parques nacionais invariavelmente impõe que o órgão se revista de plasticidade para se adaptar às variações e aumento das demandas de financiamento e de oportunidades dos parques nacionais. Por fim, a política de incentivar a participação privada nos parques nacionais como meio de viabilizar o uso público não pode ser realizada de forma isolada, mas obriga que ela esteja alinhada com as demais políticas públicas do Estado⁵⁵⁹, notadamente as concernentes à organização territorial, ao turismo e à infraestrutura viária.

4.3 NATUREZA JURÍDICA

O teor do art. 25, parágrafo único, do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, engloba no conceito de produtos, subprodutos ou serviços passíveis de exploração mediante autorização “aqueles destinados a dar suporte físico e logístico à sua administração e à implementação das atividades de uso comum do público, tais como visitação, recreação e turismo”. Conquanto se utilize da expressão “autorização”, a norma não pretendeu identificar a natureza jurídica do consentimento administrativo e tampouco o título jurídico que o veiculará.

Como visto, apesar de haver lastro legal, a norma não avançou no sentido de dispor sobre a natureza jurídica da prestação de serviços de apoio à visitação pela iniciativa privada. A definição é deveras relevante, tendo em vista que aponta para o regime jurídico que norteará a relação entre a Administração e o particular e entre este e os visitantes.

A outorga a particulares da execução de atividades de interesse público se realiza através de ato autorizativo e ajustamento prévio com a Administração Pública, através da qual

⁵⁵⁸ TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van. *Op. Cit.* p. 27 e 30.

⁵⁵⁹ EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op. Cit.* p. 79.

se disciplinará a relação⁵⁶⁰. O instrumento que historicamente formalizou a relação entre o setor público e o setor privado foi o contrato de concessão de serviços públicos. Posteriormente, para alcançar a gama de assuntos que envolvem as variadas interseções entre o público e o privado, foram se desvelando outros institutos, que, por vezes, se reportam ao contrato de concessão de serviços públicos como fonte para estabelecer seu regime.

Nesse sentido, a parceria entre Administração Pública e o setor privado se revela através de diversos instrumentos. Os mais típicos são a delegação da execução de serviços públicos e a outorga de utilização de bem público atrelado ao desenvolvimento de atividades de utilidade pública⁵⁶¹. Também importa para a compreensão do tema o fomento à iniciativa privada de interesse público e à execução de serviços de utilidade pública e a cooperação do setor privado nas atividades próprias da Administração⁵⁶².

4.3.1 Concessão de serviço público

Ainda que guarde semelhanças com a concessão de serviços públicos, a participação privada na disponibilização de serviços de apoio à visitação não se enquadra nessa condição. O instituto da concessão remonta ao século XVII na França e ainda muito se discute acerca de sua natureza⁵⁶³. A corrente unilateralista entende a concessão como um ato unilateral em que o Estado, por seu poder soberano, atribui ao particular a execução de um serviço público⁵⁶⁴. Referido posicionamento, defendido por Otto Mayer e Fritz Fleiner, afasta a configuração de um contrato, uma vez que o serviço público estaria fora do comércio⁵⁶⁵.

Há ainda autores que vislumbram na concessão um ato misto, o qual contemplaria um ato administrativo unilateral e disposições tipicamente contratuais⁵⁶⁶. Léon Duguit, por sua vez, considera a concessão um ato complexo em que se inserem disposições regulamentares

⁵⁶⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Uso privativo de bem público por particular**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 105.

⁵⁶¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 26.

⁵⁶² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. Cit.* p. 24.

⁵⁶³ SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização, privatização, concessões e terceirizações**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997. p. 133.

⁵⁶⁴ BACELAR FILHO, Romeu Felipe. **O contrato administrativo no Brasil**. Revista do Advogado (AASP), ano XXIX, n. 107, 2009.

⁵⁶⁵ ARAÚJO, Edmir Netto de. **Do negócio jurídico administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992. p. 179.

⁵⁶⁶ WALD, Arnoldo *et al.* *Op. Cit.* p.51.

(convenções-lei) e cláusulas de natureza contratual⁵⁶⁷. Consagrou-se nas doutrinas pátria e internacional a concepção da concessão de serviços públicos como contrato administrativo, regido por normas específicas e que sofre influência do interesse público norteador do ajuste, com incidência de cláusulas exorbitantes⁵⁶⁸. Referido entendimento, corroborado pelas disposições da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, é encampado para os fins a que este trabalho se propõe.

A par das discussões doutrinárias acerca de sua natureza, fato é que a concessão figura como um relevante instrumento de descentralização da prestação de serviços públicos, como meio de viabilizar a diminuição do tamanho do Estado e a eficiência no atendimento das demandas de interesse público. Com a concessão, a titularidade do serviço público permanece com o Estado, ao passo que a execução da atividade é atribuída ao setor privado, mediante acompanhamento e controle da Administração Pública.

A necessidade de equilibrar a busca do lucro pelas empresas privadas e o interesse público de que se reveste o serviço a ser prestado implica um ajuste complexo que deve enquadrar a prestação do serviço em regime que permita alcançar os objetivos típicos dos serviços públicos⁵⁶⁹.

Nessa esteira, o regime jurídico da concessão deve balizar-se pela continuidade do serviço adequado, pela modicidade das tarifas, mutabilidade do serviço⁵⁷⁰ e universalidade na prestação⁵⁷¹. Disso resulta que o contrato de concessão de serviços públicos contempla cláusulas regulamentares, outorga prerrogativas públicas ao concessionário, reconhece poderes da Administração de utilização compulsória dos bens e do pessoal alocado na prestação do serviço, confere natureza pública aos bens destinados à prestação do serviço, prevê a direção e controle da execução pelo Poder Público e autoriza a intervenção⁵⁷². Esses são os requisitos necessários para garantir o regime jurídico do serviço público.

O serviço se reveste da natureza de serviço público pela relevância do conteúdo da demanda coletiva que deve atender e pela assunção de sua titularidade pelo Estado⁵⁷³, ainda

⁵⁶⁷ DUGUIT, Leon. *Les transformations du Droit Public apud*. WALD, Arnaldo *et al.* *Op. Cit.* p. 51.

⁵⁶⁸ CRETELLA JUNIOR, José. *Tratado de direito administrativo*, vol. III. Rio de Janeiro: Forense, s. d. p. 20.

⁵⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2009. *Op. cit.* p.76.

⁵⁷⁰ O princípio da mutabilidade ou atualidade faz referência às adequações por que deve passar a prestação do serviço público em decorrência da evolução tecnológica e de alterações da demanda social.

⁵⁷¹ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. cit.* p. 181-186.

⁵⁷² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. Cit.* p. 78.

⁵⁷³ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p. 649-650.

que o seu exercício seja delegado a terceiros. Serviço público é, assim, a atividade material atribuída por lei ao Estado, destinada ao atendimento das necessidades coletivas e que se deve exercer sob regime público⁵⁷⁴. Em razão da variabilidade histórica e cultural desses fatores, é, em realidade, a legislação e a disciplina atribuída ao serviço que os qualificam como serviço público ou não⁵⁷⁵.

Tendo em vista esse conceito, e ausente a essencialidade, para a coletividade, dos serviços de apoio à visitação nos parques nacionais⁵⁷⁶, pode-se inferir que essas atividades não estão capitulados como de titularidade exclusiva do Estado. Conforme exposto alhures, o art. 1º, V da Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007, não dispõe nesse sentido. A atribuição tipicamente estatal se limita à instituição e ao exercício do poder de polícia nos parques nacionais, em conformidade com o disposto no art. 23, VI e art. 225, §1º, III da Constituição Federal e art. 11 e art. 33 da Lei do SNUC.

A manutenção de trilhas, o fornecimento de alimentação e espaços de repouso, a disponibilização de atividades esportivas e passeios, a elaboração e a renovação de exposições educativas, o controle da cobrança de ingresso, a organização de estacionamento e transporte no interior da unidade de conservação, dentre outras atividades de apoio, por sua vez, não estão na esfera típica de atuação estatal e podem ser conduzidas pelo particular.

Nessa esteira, também se afasta de referidas atividades o regime jurídico próprio dos serviços públicos que compreende, dentre outros, o instituto da encampação, o revestimento de natureza pública aos bens alocados na prestação dos serviços, a possibilidade de direção e controle da atividade negocial pelo Estado. Essas especificidades não se justificam em razão da natureza das comodidades de apoio à visitação.

Rechaça-se, portanto, o enquadramento dessas atividades no conceito de serviço público. Consequentemente, o desempenho dessas atividades pela iniciativa privada e pelo terceiro setor não se amolda à delegação de serviço público de que tratam o art. 175 da Constituição Federal e a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.

⁵⁷⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012a. p. 106. No mesmo sentido, MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p. 650, 652 e 655.

⁵⁷⁵ GROTTI, Dinorá. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 87. Perfilhando o mesmo entendimento, CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. p. 247 e 248.

⁵⁷⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. Cit.* p. 126-127.

4.3.2 Terceirização

A terceirização consiste na execução, por terceiros contratados pelo Poder Público, de determinadas atividades-meio⁵⁷⁷. Com essa roupagem, a outorga a particulares de prestação de serviços de apoio à visitação não se formaliza através desse instrumento. A medida figura como uma das modalidades de diminuição do tamanho do Estado ao esvaziar da Administração Pública a atribuição de atender diretamente às demandas da área meio. Desse modo, ela passa a poder se concentrar no desempenho das atividades finalísticas.

O fundamento da terceirização repousa no art. 6º, II e no art. 13 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, os quais conceituam os serviços comuns e os serviços técnicos profissionais especializados que podem ser contratados pela Administração Pública. É, pois, contratação de prestação de serviços⁵⁷⁸. O objeto do ajuste é o resultado, ou seja, a prestação do serviço como meio de viabilizar a finalidade institucional da pessoa jurídica de direito público.

No âmbito federal, o Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997⁵⁷⁹, expressamente prevê a possibilidade de que os serviços de limpeza, segurança, transporte, vigilância, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações, manutenção predial, dentre outros, sejam realizados por meio de contratação.

A terceirização revela-se como um contrato administrativo comum, cujo objeto é o desempenho de uma atividade complementar e acessória⁵⁸⁰, não exclusiva do Estado, e cuja execução possibilita à Administração o desenvolvimento de seus objetivos finalísticos.

Na terceirização, portanto, é a própria Administração que usufrui diretamente do resultado do contrato. Nessa esteira, não se estabelece nenhuma relação entre o usuário dos serviços públicos prestados pela Administração e o contratado⁵⁸¹. A remuneração pelos serviços prestados é providenciada pela própria Administração, sem qualquer contraprestação direta dos usuários pela execução das atividades-meio de que resulta o serviço público⁵⁸².

⁵⁷⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. Cit.* p. 216.

⁵⁷⁸ No mesmo sentido dispõe o art. 3º do Decreto n. 2.271, de 7 de julho de 1997: Art. 3º O objeto da contratação será definido de forma expressa no edital de licitação e no contrato exclusivamente como prestação de serviços.

⁵⁷⁹ Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2271.htm>. Acesso em: 11 jan. 2013.

⁵⁸⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. Cit.* p. 225.

⁵⁸¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. Cit.* p. 228.

⁵⁸² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. Cit.* p. 230

Com esse desenho, é fácil concluir que a disponibilização por particulares de serviços de apoio à visitação não se enquadra na categoria de terceirização no âmbito da Administração Pública. No caso das comodidades dos parques nacionais, a relação estabelece-se entre o particular prestador do serviço e o usuário que realiza o pagamento diretamente àquele. O beneficiário imediato é o usuário-visitante, ao passo que a Administração auferir proveito na medida em que a visitação é incrementada em termos quantitativos e qualitativos.

4.3.3 Uso privativo de bem público

No direito administrativo, o uso privativo de bem público é o instrumento que acolhe a outorga a particulares de prestação de serviços de apoio à visitação nos parques nacionais.

Os parques nacionais são considerados bens públicos, na dicção do art. 98 do Código Civil⁵⁸³, tendo em vista que a Lei do SNUC⁵⁸⁴ expressamente dispõe serem eles de posse e domínio público⁵⁸⁵.

Os bens públicos, por sua vez, são classificados em diferentes categorias, em conformidade com o art. 99 do Código Civil⁵⁸⁶. Os bens de uso comum são aqueles cuja destinação é a utilização pela coletividade, indistintamente⁵⁸⁷, exemplificados, no próprio texto legal, com os rios, mares, estradas, ruas e praças (art. 99, I da Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

Os bens públicos de uso especial comportam a estrutura física necessária à Administração para o desenvolvimento de atividades administrativas e se destinam a viabilizar serviço ou utilidade pública⁵⁸⁸. Assim, ainda que possam ser utilizados pela

⁵⁸³ Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Art. 98 São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual forem a pessoa a que pertencerem. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 14 jan. 2013.

⁵⁸⁴ Art. 11, § 1º da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000.

⁵⁸⁵ CAETANO, Marcello. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1996. p. 330.

⁵⁸⁶ Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Art. 99 São bens públicos: I – os de uso comum do povo, tais como rios, marés, estradas, ruas e praças; II – os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias e III – os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 14 jan. 2013.

⁵⁸⁷ FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 815.

⁵⁸⁸ FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 817. No mesmo sentido MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p. 877.

coletividade, não é esse o seu objetivo primordial, razão pela qual o uso desses bens é objeto de restrição e condicionamento⁵⁸⁹.

Nesse contexto, os parques nacionais podem ser categorizados como bens de uso especial⁵⁹⁰. Conquanto contemplem a destinação específica de visitação, o que pressupõe o uso pela coletividade, sua finalidade se insere no objetivo precípua e maior de conferir proteção à biodiversidade⁵⁹¹. A visitação não pode ser dissociada dessa vocação⁵⁹². Portanto, deve ser submetida a restrições de localização, observada a capacidade de carga da unidade, em conformidade com o previsto no plano de manejo⁵⁹³.

A dicção do art. 225 da Constituição Federal não desautoriza a conclusão de que os parques nacionais se enquadram na classificação de bens públicos de uso especial. A caracterização do meio ambiente como bem de uso comum do povo implica a inserção de critérios ambientais na gestão da propriedade, independentemente da titularidade pública ou privada⁵⁹⁴. O texto constitucional utilizou a expressão de forma imprópria para conferir ao meio ambiente a roupagem de patrimônio de interesse público.

Os bens de uso especial comportam o uso comum, ou seja, aquela utilização consentânea com a finalidade do bem, e o uso extraordinário, o emprego que desborda da destinação precípua do bem⁵⁹⁵. Nessa conjuntura, o uso comum dos parques nacionais, aquele exercido genericamente sem distinções particularizadas e sem necessidade de consentimento prévio específico⁵⁹⁶, é a visitação.

Para fomentar atividades que concretizem a destinação específica dos parques nacionais, o Estado pode outorgar o uso privativo de parcela da unidade para que sejam desenvolvidas atividades de apoio à visitação⁵⁹⁷. Nesse sentido, para consentir a um determinado particular extrair utilidades não disponíveis genericamente aos usuários que

⁵⁸⁹ FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 817.

⁵⁹⁰ Corroborar nesse sentido o disposto no art. 2º, I, da Lei nº 9.985/2000, o qual conceitua unidade de conservação “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, **com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração**, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”.

⁵⁹¹ GASTAL, Maria Luiza e SARAGOUSSI, Muriel. *Op. Cit.* p.55.

⁵⁹² DOUROJEANNI, Marc Jean e PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Op. Cit.* p. 61-62.

⁵⁹³ DOUROJEANNI, Marc Jean e PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Op. Cit.* p. 111 e 231.

⁵⁹⁴ MACHADO, Paulo Affonso Leme. 2008. *Op. Cit.* p. 749.

⁵⁹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 1079.

⁵⁹⁶ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 18-19.

⁵⁹⁷ ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 687.

atendam as condições de visitação, há necessidade de uma titulação específica⁵⁹⁸. Essa situação caracteriza o uso privativo⁵⁹⁹, em que a Administração Pública consente a uma pessoa ou grupo determinado a utilização, com exclusividade, de parcela do bem público⁶⁰⁰. A outorga administrativa enquadra-se como espécie de concessão constitutiva⁶⁰¹, haja vista o Estado constituir, em favor do particular, um benefício menos amplo do que o poder do domínio que detém sobre o bem⁶⁰². O uso privativo deve se conformar às finalidades do bem público⁶⁰³ ou viabilizar o seu uso normal e geral, resultando em benefícios para toda a coletividade⁶⁰⁴. A outorga do uso pode englobar também a exploração do bem⁶⁰⁵.

Tendo em vista referido conceito, a inserção de particulares, no interior dos parques nacionais, para a disponibilização de serviços de apoio à visitação, tipifica-se como uma modalidade de uso privativo. Referida utilização é outorgada pela Administração e pressupõe a execução de uma atividade que propicie a visitação dos parques nacionais e o atingimento das finalidades imediatas de educação ambiental, recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico. O consentimento quanto ao uso, portanto, está vinculado à exploração desse viés dos parques nacionais.

A disciplina da outorga de uso de bem público⁶⁰⁶ é veiculada em legislação esparsa⁶⁰⁷. Especificamente ao uso privativo dos parques nacionais para execução de atividades comerciais voltadas a subsidiar a visitação, o fundamento normativo encontra-se plasmado no art. 33 da Lei do SNUC e art. 25 a 30 do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. No entanto, o arcabouço normativo é genérico e não esmiúça as particularidades referentes à

⁵⁹⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 16.

⁵⁹⁹ Necessário registrar a ausência de uniformidade quanto à terminologia proposta. O uso privativo é referido na doutrina brasileira por: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 27. No mesmo sentido, CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. Cit.* p. 872. Utiliza as expressões uso extraordinário e delegação de uso FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 833. Refere-se ao tema como uso especial MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 530. Utiliza-se da nomenclatura de uso especial e uso exclusivo MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p. 890 e 893.

⁶⁰⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 29.

⁶⁰¹ O termo concessão é utilizado aqui na sua acepção ampla.

⁶⁰² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. Cit.* p.67

⁶⁰³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 18 e 25. No mesmo sentido: JUSTEN FILHO, Marçal. 2010. *Op. Cit.* p. 1078.

⁶⁰⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 26.

⁶⁰⁵ ARAÚJO, Edmir Netto de. 2005. *Op. Cit.* p. 1088.

⁶⁰⁶ O Decreto-Lei n. 9.760, de 5 de setembro de 1946, que dispõe sobre os bens imóveis da União, cuida do uso por particulares de bens dominiais. A Lei n. 9.636, de 15 de maio de 1998, por sua vez, altera o Decreto-Lei de 1946 e disciplina a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União. Verifica-se, portanto, a ausência de diploma normativo específico referente ao uso privativo de parcela de bens afetados a uma destinação pública.

⁶⁰⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. Cit.* p. 68.

disciplina e ao instrumento jurídico que balizam a pretensão. A ausência de regulamentação pormenorizada sobre o tema leva a que a disciplina⁶⁰⁸ do uso privativo conste do ato administrativo de outorga⁶⁰⁹.

Considerando que os parques nacionais se qualificam como bens de uso especial, afetados a uma finalidade pública, o regime a que estão submetidos é o de direito público⁶¹⁰. A formalização da outorga de uso privativo de parques nacionais para que particulares desempenhem atividades de apoio à visitação deve se realizar em conformidade com os títulos jurídicos específicos do direito administrativo⁶¹¹, nos quais a Administração Pública assume posição de primazia⁶¹². O fundamento da constituição do uso, do seu exercício e da sua extinção deve se lastrear no interesse público de extrair dos bens o máximo de sua utilidade⁶¹³, tendo em consideração a destinação legal dos parques nacionais.

O uso privativo confere ao particular usufruir do bem uma parcela maior de benefícios do que os concedidos à generalidade dos administrados⁶¹⁴. Sob essa ótica, e a depender do grau de diferenciação do uso, pode ser instituída uma contraprestação financeira devida pelos particulares à Administração concedente⁶¹⁵. O valor, com natureza de preço público⁶¹⁶, será estabelecido no título jurídico que constitui o uso privativo⁶¹⁷. Para sua definição, em observância ao princípio da proporcionalidade⁶¹⁸, deve-se considerar o preço do imóvel, o prazo da outorga, os investimentos necessários e sua amortização, potencial de retorno da

⁶⁰⁸ A disciplina compreende a delimitação do objeto e do alcance da utilização, com a especificação de eventual atividade cuja realização seja o fundamento da outorga, prazo, limites do uso, obrigações das partes, remuneração, formas de extinção, dentre outros elementos.

⁶⁰⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 16 e 31.

⁶¹⁰ ARAÚJO, Edmir Netto de. 2005. *Op. Cit.* p. 1084. CAETANO, Marcello. 1996. *Op. Cit.* p. 325-326. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 12.

⁶¹¹ FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 817.

⁶¹² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 40.

⁶¹³ CAETANO, Marcello. 1996. *Op. Cit.* p. 340-341.

⁶¹⁴ ARAÚJO, Edmir Netto de. 2005. *Op. Cit.* p. 691.

⁶¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. 2010b. *Op. Cit.* p. 1082-1083 e DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p.63.

⁶¹⁶ Embora não seja objeto do presente trabalho a definição da natureza jurídica do valor cobrado no caso, cabe registrar que a utilização privativa de bem público não figura dentre os fatos gerados da taxa, tratados no art. 145, II da Constituição Federal. A ausência de compulsoriedade do uso e de referência a serviço público e ao poder de polícia, bem como o fato de resultar da exploração econômica do patrimônio público, afasta da contraprestação o regime tributário das taxas e os qualifica como preço público. Sobre o tema, MACHADO, Hugo de Brito. *Op. Cit.* p. 409-412; ARAÚJO, Edmir Netto de. 2005. *Op. Cit.* p. 692 e JUSTEN FILHO, Marçal. 2010b. *Op. Cit.* p. 1085.

⁶¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 67.

⁶¹⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. 2010b. *Op. Cit.* p. 1084.

exploração econômica, dentre outros⁶¹⁹. No caso da outorga de uso dos parques nacionais para a execução de atividades de apoio à visitação, a cobrança pelo uso privativo encontra-se ancorada no art. 33 da Lei do SNUC.

O dispositivo, porém, não impõe a cobrança, mas faculta ao Poder Público a sua instituição, para o que devem ser observados critérios de conveniência e oportunidade, devidamente fundamentados. Para tanto, a Administração deve levar em consideração os benefícios que são extraídos da exploração econômica da atividade para a qual o uso é outorgado e, no caso de exigência de contrapartida, deve observar a distribuição disposta no art. 35 da Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000⁶²⁰.

O uso privativo varia em seu conteúdo⁶²¹, em razão da extensão dos poderes conferidos sobre o bem público, bem como quanto ao alcance e obrigatoriedade de sua concretização⁶²². Para comportar essa diversidade, apresenta-se mais de um título que formaliza a outorga administrativa e que deve ser selecionado pela Administração em razão das características do caso concreto. No direito brasileiro, os instrumentos são classificados em três categorias distintas⁶²³: autorização, permissão e concessão, cuja gradação é referida à presença de maior ou menor interesse público na outorga e à complexidade da relação entabulada entre o particular e o Poder Público⁶²⁴.

Nesse contexto, a autorização de uso figura como ato unilateral em que a Administração consente, de forma precária, a utilização privativa de bem por particular⁶²⁵. É o instrumento que revela a linha mais tênue da relação que se estabelece entre o particular e o poder autorizador⁶²⁶. A concessão, por sua vez, localiza-se, na linha de gradação, no extremo oposto. É a modalidade a que se deve acorrer quando a utilização se realizar de forma mais prolongada e com um maior feixe de poderes e atribuições do particular⁶²⁷. A concessão formaliza-se em um contrato administrativo com vigência determinada, cuja rescisão

⁶¹⁹ ARAÚJO, Edmir Netto de. 2005. *Op. Cit.* p. 691.

⁶²⁰ A destinação dos recursos arrecadados foi tratada no item 4.2 deste capítulo.

⁶²¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 29.

⁶²² CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. Vol. II. 10ª ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 938.

⁶²³ A terminologia utilizada não é isenta de distinções. Relato da diferenciação da classificação no direito comparado pode ser compreendido em DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 32/35.

⁶²⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 32 e 37. FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 833-845.

⁶²⁵ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. Cit.* p. 873.

⁶²⁶ FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 833-834.

⁶²⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 37.

precipitada gera, para o concessionário, direito à indenização⁶²⁸. A permissão consubstancia uma modalidade intermediária, que, na prática, pode veicular ato unilateral ou bilateral, com maior ou menor grau de precariedade⁶²⁹.

O uso privativo, quando outorgado de forma precária, pode ser revogado a qualquer tempo, sem revestir o particular-usuário de qualquer pleito de indenização, salvo o caso de prática de atos ilegais pela Administração⁶³⁰. Já quando o consentimento é conferido com o estabelecimento de prazo, a rescisão antecipada gera direito a perdas e danos⁶³¹. Nesse sentido, as modalidades de maior estabilidade devem ser buscadas quando a situação exigir uma maior segurança na relação, em razão do interesse público envolvido, mormente quando contemplar a realização de investimentos e o dispêndio de recursos pelo particular.

Não se encontra na legislação uma matriz que defina o título que deve ser utilizado em cada caso. O critério, não absoluto, deve ser a necessidade de maior ou menor estabilidade referida ao conteúdo de utilidade pública da atividade a ser exercida no uso privativo⁶³². Nesse sentido, é o caso concreto e a definição da Administração titular do bem público que delimitarão o instrumento para a formalização do uso por particulares.

A outorga de uso de bem público dispensa previsão legal, tendo em vista se inserir no poder de gestão que a Administração detém sobre os bens públicos⁶³³. No caso dos parques nacionais, a pretensão encontra amparo no art. 33 da Lei do SNUC e no Capítulo VII (Da autorização para exploração de bens e serviços) do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002.

Em conformidade com o permissivo disposto no art. 30 da Lei do SNUC, os parques nacionais podem ser geridos por OSCIP em regime compartilhado com o Poder Público. Para tanto, será necessária a formalização, nos termos dos art. 21 a 24 do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. O termo de parceria firmado disciplina a cogestão e as atribuições de cada um dos partícipes. O ajuste pode contemplar, dentre as obrigações da entidade do terceiro setor, a disponibilização e organização dos serviços pertinentes à visitação.

Nesse caso, não se desconfigura a natureza de outorga de uso privativo de bem público, o qual será regrado em conformidade com os dispositivos do concerto formal. O ato

⁶²⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p. 893.

⁶²⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 38.

⁶³⁰ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 47.

⁶³¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 46-48.

⁶³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 118-119.

⁶³³ GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 779.

autorizativo é veiculado através do termo de parceria e se afigura como instrumento para a consecução do objeto primordial da parceria celebrada⁶³⁴, qual seja a gestão compartilhada do parque nacional.

4.3.3.1 Autorização de uso

A autorização de uso é a figura que deve ser buscada para permitir o uso comum extraordinário ou para outorgar ao particular o uso privativo de bem público⁶³⁵. Reveste-se da natureza de ato unilateral, discricionário, por meio do qual se faculta ao particular o uso do bem público, obedecidas as condições estabelecidas no título⁶³⁶.

A autorização destina-se a disciplinar o uso privativo quando este possa ser revogado a qualquer tempo⁶³⁷, sem ônus para a Administração⁶³⁸. A autorização não impõe o uso do bem, sob pena de caducidade, mas faculta-lho⁶³⁹. O uso, contudo, se exercido, deverá sê-lo na extensão e condições dispostas no título formal.

Tendo em vista ser o instrumento mais precário⁶⁴⁰ e decorrer de um procedimento simplificado⁶⁴¹, o título da autorização de uso deve ser manejado pela Administração, nos parques nacionais, para as atividades que sejam de cunho transitório ou que exijam, do particular, baixo nível de investimento ou dispêndio de recursos para sua realização.

⁶³⁴ Situação análoga ocorre na concessão de serviços públicos, em que, para viabilizar a prestação da atividade material, é conferido ao concessionário o uso exclusivo de determinados bens de natureza pública. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. Cit.* p. 78 e MARRARA, Thiago. **Bens públicos: domínio urbano – infraestruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 139.

⁶³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 84.

⁶³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.* p. 531.

⁶³⁷ ARAÚJO, Edmir Netto de. 2005. *Op. Cit.* p. 1085.

⁶³⁸ Parcela da doutrina distingue a autorização da permissão sobre o critério da densidade de interesse público envolvida na outorga. Com esse viés, a autorização de uso público não teria em vista atender ao interesse coletivo, mas objetivaria conferir um benefício de cunho eminentemente pessoal. Nessa linha, a permissão de uso, por sua vez, destinar-se-ia à formalização de uso revestido de utilidade pública. Alinhando-se a esse entendimento, consulte-se DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 89 e MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.* p. 532-533. Em razão da dificuldade de se delinear as hipóteses em que o uso tem caráter mais ou menos voltado ao atendimento dos interesses da coletividade e considerando que todos os usos privativos tem a conotação de se curvar ao interesse particular, parte da doutrina rechaça a distinção sob esse critério. O parâmetro seria, então, a transitoriedade da utilização pretendida; a maior estabilidade no uso demonstraria estar a atividade mais consentânea com a destinação comum do bem e sua maior aptidão a observar os interesses coletivos. Nesse sentido, JUSTEN FILHO, Marçal. 2010b. *Op. Cit.* p. 1088 e FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 837.

⁶³⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 88.

⁶⁴⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. 2010b. *Op. Cit.* p. 1086-1087.

⁶⁴¹ AMARAL, Diogo Freitas do. **A utilização do domínio público pelos particulares**. São Paulo: Juriscredi, 1972. p. 242.

Para a correta definição da adequação do instituto, será necessário apreciar o caso concreto e sopesar o nível de estruturação do parque nacional.

Considerando o aspecto da temporalidade, pode-se instrumentalizar a outorga temporária e precária do uso privativo a prestadores de serviços de apoio à visitação, com o objetivo de angariar informações que lastrearão a realização de estudos de viabilidade econômica para lastrear a realização futura de licitação para a outorga do uso em modalidade mais complexa⁶⁴². É o que ocorreu com a autorização precária consentida para que as empresas que já administravam o heliporto no PARNA da Tijuca e o hotel no interior do PARNA das Sete Cidades continuassem a fazê-lo até que o ICMBio finalizasse os estudos prévios de viabilidade e realizasse o procedimento licitatório pertinente à concessão⁶⁴³. Na mesma linha, as autorizações de uso para a exploração da atividade, em fase de testes, de rapel no PARNA Marinho Fernando de Noronha e da disponibilização da visita embarcada, com atividades de mergulho, no PARNA Marinho dos Abrolhos⁶⁴⁴.

A classificação da utilização que os guias fazem do parque nacional em que disponibilizam seus serviços orientativos não se realiza sem controvérsia quanto à categorização em uma ou outra modalidade de uso. Na situação, não há exclusividade, tendo em vista que a presença do guia não exclui, do mesmo espaço, a visitação ordinária e tampouco afasta a prática da atividade por outros guias.

É o que a doutrina assentou denominar uso especial⁶⁴⁵ ou uso comum extraordinário⁶⁴⁶. Nele, há uma utilização em consonância com a finalidade do bem, mas que difere do uso comum ordinário em razão da quantidade ou intensidade, para o que se exige um consentimento administrativo específico⁶⁴⁷.

No mesmo sentido, os serviços prestados pelos guias referem-se a uma exploração comercial do parque nacional e de seus atributos, razão pela qual se enquadram no disposto no art. 33 da Lei do SNUC e no art. 25, parágrafo único do seu decreto regulamentador. Nesse sentido, a presença de guias no interior do parque nacional depende de um ato de

⁶⁴² A exemplo do disposto na Portaria n. 1, de 5 de janeiro de 2012. Disponível em: <www.icmbio.gov.br/portal/images/Portaria_Uso_Público_Jurubatiba-1.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2013.

⁶⁴³ Informações obtidas na Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios do ICMBio.

⁶⁴⁴ Informações obtidas na Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios do ICMBio.

⁶⁴⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 262-263.

⁶⁴⁶ AMARAL, Diogo Freitas do. *Op. Cit.* p. 108.

⁶⁴⁷ CAETANO, Marcello. 1996. *Op. Cit.* p. 340-341.

consentimento prévio da Administração, decorrente do poder de polícia⁶⁴⁸, o qual veiculará a disciplina pertinente ao oferecimento e a prestação dos serviços de condução pelo parque nacional.

A autorização para condução de visitantes limita-se a certificar o cumprimento de determinadas exigências da atividade, como condição de seu exercício no interior do parque⁶⁴⁹. Referida autorização difere, portanto, da autorização de uso privativo do parque nacional, tendo em vista a ausência de exclusividade na utilização do bem público. O ato autorizativo figura como um ato unilateral, sem estipulação de obrigações contrapostas entre o órgão gestor do parque nacional e o guia credenciado, em que se faculta, em caráter precário, a realização, no interior do parque nacional, das atividades de condução de visitantes⁶⁵⁰. Desse modo, e considerando a ausência de competitividade entre os guias interessados⁶⁵¹, o procedimento objetivo de seleção dos particulares não é formalidade cabível⁶⁵².

No entanto, considerando os princípios da isonomia e da publicidade, necessário que o órgão gestor estabeleça os critérios do credenciamento, de forma clara e objetiva. As exigências para habilitação dos guias e concessão da autorização devem ser condizentes com as finalidades do parque nacional e com as regras de visitação. Para tanto, a Administração deve elaborar um edital de chamamento público ou ferramenta similar ao qual conferirá a necessária publicidade⁶⁵³. O ICMBio realizou esse procedimento para credenciar condutores e disciplinar a atividade nos parques nacionais Serra dos Órgãos⁶⁵⁴ e Marinho de Fernando de Noronha⁶⁵⁵.

4.3.3.2 Permissão de uso

⁶⁴⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 85.

⁶⁴⁹ CAETANO, Marcello. 1996. *Op. Cit.* p. 341.

⁶⁵⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p. 409, 420 e 890.

⁶⁵¹ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos**. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008. p. 40.

⁶⁵² O art. 37, XXI da Constituição Federal impõe a exigência de processo de licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos de dispensa e inexigibilidade especificados na Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Uma vez que a autorização consentida aos guias não se amolda à figura da contratação pelo Poder Público e considerando não haver concorrência para a sua obtenção, não se aplica o procedimento licitatório.

⁶⁵³ SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e contrato administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995. p. 42.

⁶⁵⁴ ICMBio. **Portaria n. 116, de 19 de novembro de 2010**. Diário Oficial da União n. 222, seção 1, p. 86. 22 nov. 2010.

⁶⁵⁵ ICMBio. **Portaria n. 12, de 23 de fevereiro de 2011**. Diário Oficial da União n. 42, seção 1, p. 66. 11 mar. 2011.

O instrumento da permissão de uso figura como modalidade intermediária, que se coloca entre a extrema precariedade da autorização de uso e a complexidade e estabilidade do título da concessão⁶⁵⁶.

Destina-se, portanto, à formalização de outorga de uso privativo atrelado a atividades de utilidade pública⁶⁵⁷, cuja disciplina carece de certo detalhamento e exige algum investimento ou dispêndio por parte do particular, sem que a complexidade e vulto dos custos indiquem a necessidade de celebração de um controle de concessão de uso.

Em regra, a permissão caracteriza-se por ser ato unilateral e precário⁶⁵⁸. No entanto, a doutrina admite que seja firmado com previsão de prazo⁶⁵⁹, ocasião em que a extinção antecipada pode gerar para o particular o direito à indenização pelas eventuais perdas que sofrer.

A permissão de uso assenta-se adequada para comportar a outorga de uso do parque nacional, vinculada à execução de atividades de fomento à visitação, das quais não se exija investimento de maior vulto e cuja relação com o órgão gestor e com os visitantes prescindam de um extenso disciplinamento. Assemelha-se, portanto, aos casos em que se recorre ao título da autorização de uso privativo. Nesse sentido, em razão das semelhanças entre os dois institutos, não parece haver prejuízo na utilização de um ou outro título⁶⁶⁰.

A permissão de uso serve para instrumentalizar a outorga de parcela do parque nacional para o oferecimento de atividade de rapel, de escaladas, de aluguel de bicicletas, dentre outros. Conforme se verifica da figura 2.8, o ICMBio não tem recorrido, com frequência, a esse instrumento de formalização. As permissões remontam a outorgas mais antigas, presentes no PARNA de Ubajara, com comércio de lanchonete e *souvenir*⁶⁶¹.

4.3.3.3 Concessão de uso

⁶⁵⁶ ARAÚJO, Edmir Netto de. 2005. *Op. Cit.* p. 1085-1086 e MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.* p. 532.

⁶⁵⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.* p. 532.

⁶⁵⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 103.

⁶⁵⁹ ARAÚJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010. p. 54 e FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 839.

⁶⁶⁰ FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 840.

⁶⁶¹ Informações obtidas junto à Coordenação-Geral de Uso Público e Negócios do ICMBio.

O título da concessão de uso é o instrumento revestido de natureza contratual⁶⁶², com fixação de prazo de vigência⁶⁶³, cujas cláusulas tem conteúdo regulamentar da atividade a ser desenvolvida pelo particular⁶⁶⁴. Destina-se à formalização das relações que dependem de uma maior estabilidade e que tendem a se desenvolver em prazo mais prolongado⁶⁶⁵. Volta-se, portanto, a atividades de utilidade pública mais complexas, cuja execução imponha maior onerosidade ao particular⁶⁶⁶. A situação enquadra-se na denominada concessão de utilidade pública, em que o uso do bem é consentido para o desenvolvimento de atividades que atendam a demanda pública⁶⁶⁷. No caso, para concretizar as finalidades imediatas dos parques nacionais.

Pertinente o registro de que a concessão de uso dos parques nacionais, para a disponibilização de serviços que viabilizem o uso público, não se amolda no conceito de concessão de exploração⁶⁶⁸. Nela não há transferência da gestão da coisa pública por conta e risco do particular, tendo em vista que o parque nacional permanece sob a gestão do ICMBio, ao qual compete a regulação do uso e o exercício do poder de polícia, em face dos concessionários e dos visitantes. Classifica-se, portanto, como concessão de aproveitamento⁶⁶⁹.

O Hotel das Cataratas, os restaurantes e os serviços de cobrança de ingresso e transporte interno disponíveis no PARNA do Iguaçu são operados por particulares, cuja relação com a Administração foi formalizada por meio de contrato de concessão⁶⁷⁰.

4.4 CONTRAPRESTAÇÃO PELO USO PRIVATIVO E PROCEDIMENTO DE SELEÇÃO DO PARTICULAR

⁶⁶² Perfila-se a corrente contratualista, predominante na doutrina brasileira. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2010. *Op. Cit.* p. 111; MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.* p. 265; JUSTEN FILHO, Marçal. 2010b. *Op. Cit.* p. 1090; CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. Cit.* p. 877. FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 841; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p. 893. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**: parte introdutória, parte geral, parte especial. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999b. p. 259.

⁶⁶³ FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 841.

⁶⁶⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. Cit.* p. 534-535.

⁶⁶⁵ ARAÚJO, Edmir Netto de. 2005. *Op. Cit.* p. 691 e 1087.

⁶⁶⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. Cit.* p. 877.

⁶⁶⁷ CAETANO, Marcello. 1996. *Op. Cit.* p. 340-342.

⁶⁶⁸ CAETANO, Marcello. 1999. *Op. Cit.* p. 938. CAETANO, Marcello. 1996. *Op. Cit.* p. 348.

⁶⁶⁹ CAETANO, Marcello. 1996. *Op. Cit.* p. 348-349.

⁶⁷⁰ As concessões vigentes nos parques nacionais estão listadas na figura 3.8, no capítulo precedente.

Sempre que a outorga do uso do parque nacional implicar a exclusão de outros interessados, a formalização do trespasse depende da instauração de um procedimento que assegure, com critérios objetivos, a isonomia e impessoalidade na escolha do particular⁶⁷¹. Portanto, havendo competitividade, deve-se realizar um prévio procedimento licitatório⁶⁷². A medida se impõe para qualquer modalidade de outorga⁶⁷³, desde que haja mais de um potencial interessado em obter a outorga privativa, em razão dos princípios que regem a Administração Pública, notadamente os de impessoalidade, igualdade, moralidade e motivação⁶⁷⁴ e para observância do art. 2º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 e do art. 28 do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, que dispõem, respectivamente:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente recedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Art. 28 No processo de autorização da exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços de unidade de conservação, o órgão executor deve viabilizar a participação de pessoas físicas ou jurídicas, observando-se os limites estabelecidos pela legislação vigente sobre licitações públicas e demais normas em vigor.

Diferentemente do que se verifica com relação às concessões e permissões de serviços públicos, o uso privativo de bem pública não conta com legislação específica⁶⁷⁵. A disciplina encartada na lei geral de licitações e contratos⁶⁷⁶ tem em vista as contratações, realizadas pela Administração, em que esta arca com custos financeiros em contraprestação à aquisição de bens ou prestação de serviços que servirão a atender suas demandas⁶⁷⁷. Os critérios de julgamento das propostas estão balizados por esse viés.

Nesse sentido, a Lei elenca apenas os tipos de licitação de menor preço, de melhor técnica, de melhor técnica e preço ou de maior lance ou oferta⁶⁷⁸. O último destina-se, nos termos do art. 45, §1º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, aos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. As licitações que envolvem o parâmetro técnico, por sua vez, são exclusivamente aquelas que visam à contratação de serviços de natureza

⁶⁷¹ FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 836 e 840.

⁶⁷² GASPARINI, Diogenes. *Op. Cit.* p. 782.

⁶⁷³ JUSTEN FILHO, Marçal. 2010b. *Op. Cit.* p. 1086.

⁶⁷⁴ FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 257-260.

⁶⁷⁵ ARAÚJO, Edmir Netto de. 2005. *Op. Cit.* p. 1085.

⁶⁷⁶ BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccvil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 21 jan. 2013.

⁶⁷⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010. p. 226-227.

⁶⁷⁸ Art. 45, § 1º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

predominantemente intelectual⁶⁷⁹. Excepcionalmente, admite-se a aplicação do critério para fornecimento de bens e execução de obras e prestação de serviços de grande vulto, dependentes de tecnologia sofisticada de domínio restrito⁶⁸⁰.

A Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, faz referência à modalidade licitatória de concorrência como regra geral para os casos de alienação de bens imóveis públicos⁶⁸¹, para cuja fase de habilitação se exige apenas depósito de garantia, calculada em 5% sobre o valor da avaliação⁶⁸². A situação se aproxima das características da outorga de uso de bem público a particular, em razão de não haver uma contraprestação em serviços ou bens fruíveis pela Administração, mas difere dela por não contemplar a transferência definitiva do domínio. Ademais, a delegação de uso do parque nacional não prescinde de uma avaliação das condições de habilitação legal, financeira e técnica do utente para que se possa dimensionar a capacidade do particular de exercer as atividades de apoio à visitação.

No caso da outorga do uso privativo de parcela do parque nacional vinculada ao desempenho de atividades de apoio à visitação há, decerto, uma necessidade pública envolvida, qual seja, a de concretizar a vocação dos parques nacionais para a educação ambiental, a recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico. No entanto, o desempenho da atividade gera produtos e serviços que serão hauridos diretamente por terceiros, com quem o particular entabulará uma relação específica, por sua iniciativa e risco.

Desse modo, a disciplina veiculada na lei geral de licitações e contratos administrativos não é de todo adequada para conduzir a Administração nas formalidades pertinentes à outorga do uso de bem público a particular⁶⁸³.

Nas lacunas da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, relacionadas ao regime apropriado para selecionar o particular a executar serviços de apoio à visitação, para o que lhe

⁶⁷⁹ BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Art. 46 Os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no §4º do artigo anterior.

⁶⁸⁰ Art. 46, § 3º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

⁶⁸¹ Art. 17, I da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993.

⁶⁸² BRASIL. **Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993**. Art. 18 Na concorrência para a venda de bens imóveis, a fase de habilitação limitar-se-á à comprovação do recolhimento de quantia correspondente a 5% (cinco por cento) da avaliação.

⁶⁸³ BARBOSA, Washington Luís Batitsta. **Concessão de uso de espaço físico e bens para exploração de serviços de restaurante e lanchonete**: processo licitatório; modalidade de licitação; pregão/ possibilidade. Fórum de contratação e gestão pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n. 114, jun. 2011. p. 7-8.

será outorgado o uso privativo de parcela do parque nacional, pode-se aplicar, analogicamente e no que for compatível, o regime da outorga de serviços públicos⁶⁸⁴, regradada na Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e de outros diplomas normativos, tal qual a Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002⁶⁸⁵.

Com esse posicionamento, já se inclinou o Tribunal de Contas da União⁶⁸⁶, em resposta à consulta formulada pelo Ministério da Previdência Social, ao entender pela aplicabilidade da modalidade pregão, tipo maior preço, para a concessão da exploração da folha de pagamento de benefícios previdenciários por serviços bancários. A conclusão foi fundamentada no fato de que as modalidades ordinárias pressupõem a lógica de aquisição de bens e serviços, sem considerar a possibilidade de que a Administração seja remunerada pela exploração de bens públicos atrelados à prestação de determinados serviços:

A concessão de uso de bem público está sujeita à licitação, conforme art. 2º da Lei n. 8666/93. Como a legislação não prevê um procedimento licitatório específico para esta concessão, deve-se buscar uma interpretação sistêmica e analógica dos diplomas existentes para sua operacionalização, observando-se o princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, bem como os demais princípios informadores das licitações públicas, tais como os da isonomia, da publicidade, do julgamento objetivo, da vinculação ao instrumento convocatório e demais presentes no art. 3º da Lei n. 8.666/93 e legislação correlata⁶⁸⁷.

O disposto no art. 22, §8º, da Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993⁶⁸⁸, não afasta essa conclusão. A Administração pode, em caráter excepcional, associar procedimentos e regras já existentes visando à solução mais adequada para ajustes não contemplados na LCC⁶⁸⁹. Nessas

⁶⁸⁴ GASPARINI, Diogenes. *Op. Cit.* p. 783.

⁶⁸⁵ Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 26 jan. 2012.

⁶⁸⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 3042/2008, Plenário, Sessão de 10 de dezembro de 2008. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-75200&texto=2b434f4c45474941444f253341253232504c454e4152494f2532322b414e442b2b2532384e554d41434f5244414f253341333034322b4f522b4e554d52454c4143414f253341333034322532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323030382b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303038253239&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 26 jan. 2013.

⁶⁸⁷ Acórdão n. 3042/2008, Plenário, Sessão de 10 de dezembro de 2008. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-75200&texto=2b434f4c45474941444f253341253232504c454e4152494f2532322b414e442b2b2532384e554d41434f5244414f253341333034322b4f522b4e554d52454c4143414f253341333034322532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323030382b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303038253239&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

⁶⁸⁸ BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 26 jan. 2013. Art. 22, §8º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo.

⁶⁸⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. 2010a. *Op. Cit.* p. 273.

situações, a medida deve ser expressamente motivada, justificada no interesse público e no princípio da finalidade, de se alcançar, com a licitação, a melhor oferta para a Administração.

Em razão da ausência de disciplina específica, é no edital da licitação e no título de outorga (ato unilateral ou contrato) que serão estipuladas as regras de uso⁶⁹⁰ e as condições para execução da atividade de apoio à visitação. A complexidade desta, a vultuosidade dos investimentos necessários, a sua operacionalização e a reversão de bens à Administração na conclusão do contrato devem nortear a seleção do procedimento licitatório, dos requisitos de habilitação e do critério de julgamento da proposta.

Quando a atividade vinculada à outorga do uso de bem público se qualificar como serviço comum, conforme definição do art. 1º, parágrafo único da Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002⁶⁹¹, a Administração pode realizar a licitação na modalidade pregão⁶⁹². Nesse sentido, pode-se lançar mão desse procedimento quando o serviço não envolver vultosos investimentos, execução de obras de maior complexidade e quando o objeto puder ser especificado com espelho nas regras usuais de mercado. A operação de lojas de *souvenir* e lanchonetes, quando já existente a estrutura física que as deve comportar, pode ser outorgada por intermédio da realização de licitação na modalidade pregão, com o critério de julgamento do maior preço. Para tanto, por ser medida excepcional, o gestor deverá expressamente motivar a escolha, no sentido de demonstrar que é a que melhor atende ao interesse público e aos princípios que regem a licitação⁶⁹³.

⁶⁹⁰ ARAÚJO, Edmir Netto de. 2005. *Op. Cit.* p. 692.

⁶⁹¹ BRASIL. Lei n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 26 jan. 2013. Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei. Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possa ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

⁶⁹² ANDRADE, Fernanda Alves; SANTANA, Jair Eduardo. **A concessão de uso de bem público e o pregão:** compatibilidade entre o objeto e a modalidade de licitação. Fórum de contratação e gestão pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n. 118, out. 2011. p. 7.

⁶⁹³ O Tribunal de Contas da União decidiu pela legalidade da modalidade pregão para a concessão de uso de áreas comerciais de aeroportos. BRASIL, Tribunal da Contas da União. Acórdão n. 2844/2010. Rel. Ministro Walton Alencar Rodrigues. Publicado no Diário Oficial da União em 01/11/2010. Disponível em <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-87488&texto=2b434f4c45474941444f253341253232504c454e4152494f2532322b414e442b2b2532384e554d41434f5244414f253341323834342b4f522b4e554d52454c4143414f253341323834342532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323031302b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303130253239&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 27 jan. 2013.

A seleção do critério de julgamento, previsto no edital de convocação, deve se pautar pela complexidade do serviço a ser desenvolvido e pela compatibilidade do parâmetro escolhido com a necessidade da Administração de alcançar a melhor proposta no caso concreto. O estudo de viabilidade exigido pelo art. 29 do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002⁶⁹⁴, deve nortear a escolha.

Justificadamente, podem-se aplicar, por analogia, os parâmetros de julgamento aplicáveis para a outorga de serviços públicos⁶⁹⁵. Se o interesse da Administração for o de subsidiar a visitação e a experiência de determinada atividade, poderá não instituir cobrança pela outorga do bem, atrelar a execução da atividade a investimentos que possam ser amortizados pelo valor cobrado diretamente ao usuário e realizar a licitação pelo critério do menor preço ao visitante. Nos serviços de maior rentabilidade, a licitação pode-se balizar pelo critério do pagamento da maior oferta, ao que caberá ao particular utente tornar a atividade atrativa, do ponto de vista econômico, para os visitantes.

Registre-se que o serviço de cobrança de ingresso, manutenção de centro de visitantes com exposição educativa pode ser objeto de outorga, precedida de licitação, e pode incluir dentre as formas de remuneração do particular o valor do ingresso do parque. A definição do seu valor, contudo, não está na esfera de decisão do utente, tendo em vista ser instituído por portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente, mediante proposta do ICMBio⁶⁹⁶. Ademais, o montante arrecadado deve observar a distribuição de percentual do art. 35 da Lei

⁶⁹⁴ BRASIL. **Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretos/2002/d4340.htm>. Acesso em: 26 jan. 2013. Art. 29 A autorização para exploração comercial de produto, sub-produto ou serviço de unidade de conservação deve estar fundamentada em estudos de viabilidade econômica e investimentos elaborados pelo órgão executor, ouvido o conselho da unidade.

⁶⁹⁵ BRASIL. **Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 26 jan. 2013. Art. 15 No julgamento da licitação será considerado um dos seguintes critérios: I – o menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado; II – a maior oferta, nos casos de pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão; III – a combinação, dois a dois, dos critérios referidos nos incisos I, II e VII; IV – melhor proposta técnica, com preço fixado no edital; V – melhor proposta em razão da combinação dos critérios de menor valor da tarifa do serviço público a ser prestado com o de melhor técnica; VI – melhor proposta em razão da combinação dos critérios de maior oferta pela outorga da concessão com o de melhor técnica; ou VII – melhor oferta de pagamento pela outorga após qualificação de proposta técnica.

⁶⁹⁶ BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 26 jan. 2013. Art. 17-M Os preços dos serviços administrativos prestados pelo IBAMA, inclusive os referentes à venda de impressos e publicações, assim como os de entrada, permanência e utilização de áreas ou instalações nas unidades de conservação, serão definidos em portaria do Ministro de Estado do Meio Ambiente, mediante proposta do Presidente daquele instituto.

do SNUC, pelo que apenas o máximo de 50% (cinquenta por cento) pode servir para custear os serviços de cobrança e centro de visitantes.

O valor das outras atividades é determinado pelo particular, o qual por ele se remunera e suporta a contraprestação devida pelo uso privativo, nos casos em que esta é estabelecida. Na definição do preço, o particular decerto leva em consideração a competitividade e a possibilidade de absorção pelo mercado representado pelo perfil dos visitantes.

Em serviços que exigem maior conhecimento especializado ou elaboração de projetos executivos, a Administração pode decidir por considerar a proposta técnica como critério de seleção, isoladamente, ou combinado com outros parâmetros. Considerando a possibilidade de o Poder Público buscar a associação de disciplinas que permitam a seleção da melhor proposta, o conteúdo técnico pode comportar os elementos previstos no art. 26, II da Lei n. 11.284, de 2 de março de 2006⁶⁹⁷.

Considerando, contudo, que o desenvolvimento de atividades no interior do parque nacional gera inegáveis impactos negativos para a biodiversidade da unidade, necessário que o edital estabeleça, com clareza, quais as limitações e regras mínimas que devem ser observadas pelo utente de forma que o serviço observe critérios ambientais na sua execução e produza a menor perturbação⁶⁹⁸. O edital deve prever sanções pelo descumprimento das cláusulas de comportamento ambiental.

Os instrumentos convocatório e contratual devem trazer padrões detalhados de qualidade desejada das atividades desenvolvidas pelos particulares, como parâmetro para a fiscalização e monitoramento do cumprimento do ajuste.⁶⁹⁹ O controle, por sua vez, deve ser balanceado com a administração⁷⁰⁰, como processo para produção de informações para

⁶⁹⁷ BRASIL. **Lei n. 11.284, de 2 de março de 2006**. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111284.htm>. Acesso em: 26 jan. 2013. Art. 26 No julgamento da licitação, a melhor proposta será considerada em razão da combinação dos seguintes critérios: I – o maior preço ofertado como pagamento ao poder concedente pela outorga da concessão florestal; II – a melhor técnica, considerando: a) o menor impacto ambiental; b) os maiores benefícios sociais diretos; c) a maior eficiência; e d) a maior agregação de valor ao produto ou serviço florestal na região da concessão. §1º A aplicação dos critérios descritos nos incisos I e II do caput deste artigo será previamente estabelecida no edital de licitação, com regras e fórmulas precisas para avaliação ambiental, econômica, social e financeira. §2º Para fins de aplicação do disposto no inciso II do caput deste artigo, o edital de licitação conterá parâmetros e exigências para formulação de propostas técnicas.

⁶⁹⁸ SPERGEL, Barry. *Op. Cit.* p. 14.

⁶⁹⁹ SPERGEL, Barry. *Op. Cit.* p. 396.

⁷⁰⁰ EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op. Cit.* p. 58 e TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van. *Op. Cit.* p. 43.

tomada de decisão e a realização dos objetivos inicialmente pactuados⁷⁰¹. Tendo em vista que as permissões e concessões de uso dos parques nacionais envolvem um interesse de incrementar a finalidade de visitação, o não cumprimento quanto à utilização do bem, ou sua utilização em desconformidade com os requisitos ambientais, dá ensejo à aplicação das sanções cabíveis à inexecução contratual⁷⁰².

Em razão das especificidades ambientais e da necessidade de se consolidar uma relação estável entre a Administração e o particular utente, a vigência dos títulos de uso privativo não pode ser muito curta⁷⁰³. O prazo de outorga do uso do bem público, com previsão no instrumento convocatório, deve ser reflexo do tempo necessário para a operacionalização da atividade e para amortização dos valores desembolsados pelo particular⁷⁰⁴, informação que será dada pelo estudo de viabilidade econômica.

4.5 EQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO E ADMINISTRAÇÃO DOS RISCOS

O ajuste firmado para outorgar a particular o uso privativo de parcela do parque nacional é vinculado à execução de determinada atividade de utilidade pública, tendo em vista sua função de viabilizar o uso público e incrementar a experiência de visitação. A titulação do uso somente é concedida após a realização, pelo poder concedente, de um estudo de viabilidade econômica e de investimentos, conforme determina o art. 29 do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002.

O estudo resulta da necessidade de conhecer a situação social, política e econômica do local⁷⁰⁵. Com ele, estarão assentadas as balizas para definição das atividades a serem desenvolvidas, procedimento licitatório, condições de habilitação, delimitação dos itens e critério de julgamento. É documento imprescindível para que o particular conheça os elementos que envolvem o serviço a ser prestado. É com base nesse desenho que se estabelecem os parâmetros para que o particular apresente sua proposta, a partir do que se firma o equilíbrio econômico-financeiro⁷⁰⁶ do ajuste a ser celebrado.

⁷⁰¹ MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 2008. p. 245

⁷⁰² CAETANO, Marcello. *Op. Cit.* p. 346.

⁷⁰³ TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van. *Op. Cit.* p. 43.

⁷⁰⁴ CAETANO, Marcello. 1996. *Op. Cit.* p. 346.

⁷⁰⁵ TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van. *Op. Cit.* p. 44.

⁷⁰⁶ Relação estabelecida entre os encargos e vantagens assumidos pelo particular por ocasião da celebração do ajuste e que deve ser preservada na sua execução. JUSTEN FILHO, Marçal. 2010b. *Op. Cit.* p. 517.

A outorga do uso, vinculada ao desenvolvimento de atividades no interior do parque, para ser viável, cria expectativas reais de ganhos econômicos. Nesses termos, a titulação contempla cláusulas de índole financeira, dentre as quais se sobressai a que aborda o direito ao equilíbrio econômico-financeiro⁷⁰⁷.

Inicialmente, os ajustes administrativos eram norteados por princípios importados do direito privado, notadamente os de *pacta sunt servanda*⁷⁰⁸ e *lex inter partes*⁷⁰⁹. No entanto, a evolução do instituto forçou a que referidos princípios fossem flexibilizados⁷¹⁰, com vistas a garantir a continuidade e esmerada prestação do serviço e evitar locupletamento indevido de uma das partes⁷¹¹. A assunção, pelo particular contratado, de todos os riscos do contrato implicaria torná-lo desinteressante para a iniciativa privada⁷¹² ou excessivamente oneroso para a Administração Pública⁷¹³.

A quebra do equilíbrio, quando motivada por causas previsíveis, chamada álea ordinária, é suportada pelo particular⁷¹⁴. A razão da imputação remete à presumida capacidade empresarial do ente privado de prever os riscos e as alterações e de incorporar essa vulnerabilidade na proposta ofertada. Nesses termos, o equívoco no dimensionamento do número de visitantes, no valor cobrado dos usuários, ou a oferta excessiva de contraprestação, quando realizados pelo particular em condições de normalidade, não dão ensejo à revisão das cláusulas econômicas e financeiras.

No entanto, os fatos imprevisíveis ou fatos cujas consequências são inevitáveis e incalculáveis⁷¹⁵ (álea extraordinária) que rompem a equação inicialmente firmada implicam o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro, na proporção do impacto que tenham causado. O caso fortuito e a força maior, o fato do príncipe e o fato da administração são

⁷⁰⁷ SANTOS, José Anacleto Abduch. **Contratos de concessão de serviços públicos: equilíbrio econômico-financeiro**. Curitiba: Juruá, 2003. p. 130.

⁷⁰⁸ Os pactos contratuais devem ser respeitados, princípio segundo o qual a cláusula acordada vincula as partes ainda que haja alteração da situação fática que a ensejou.

⁷⁰⁹ O contrato firmado é lei entre as partes.

⁷¹⁰ A jurisprudência do Conselho de Estado Francês foi determinante para a nova abordagem do tema, consoante se infere do aresto de interesse da *Cie. Française de Tramways*, de 11 de março de 1910.

⁷¹¹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. Cit.* 2012b. p. 99.

⁷¹² MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Op. Cit.* p. 621.

⁷¹³ CHARLES, Ronny. **Lei de licitações públicas comentada**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 290.

⁷¹⁴ FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p.377-378.

⁷¹⁵ Art. 65 da Lei n. 8.666/93

apontados como exemplos da teoria da imprevisão e da álea administrativa contempladas na álea extraordinária⁷¹⁶.

Nesses termos, a diminuição do número de visitantes em razão de eventos climáticos e naturais, graves crises econômicas ou nos setores que afetam a atividade turística, o retardo na finalização de obras em decorrência da demora injustificada de atos administrativos, o aumento em níveis excepcionais da carga tributária, dentre outras, são situações passíveis de ensejar a revisão das condições iniciais para se manter o equilíbrio econômico. Para tanto, o particular interessado deve demonstrar o impacto que esses fatos causam na execução do ajuste, medida que norteará a alteração.

Verifica-se, contudo, que a distinção do conteúdo da álea ordinária e da álea extraordinária não se faz sem dificuldades. A teoria das áleas como elemento de garantia do equilíbrio econômico financeiro do contrato e para promoção da adequação e atualização dos serviços é por deveras singela⁷¹⁷. A vagueza dos termos impede, por vezes, a definição segura de um evento como inerente à álea ordinária ou como enquadrado na teoria da imprevisão ou da álea administrativa.

A necessidade de se fortalecerem os mecanismos de execução dos ajustes de uso privativo de parque nacional revela-se premente, em face da demanda por segurança jurídica ante a variabilidade do conteúdo financeiro e as incertezas econômicas e políticas que envolvem as relações de prazo mais dilatado⁷¹⁸.

E, certamente, mudanças advirão no contrato, mormente quando se considera a inafastável flexibilidade contratual para fazer frente às alterações de regras e limitações ambientais⁷¹⁹ e à constante evolução tecnológica⁷²⁰ a que se sujeitam as atividades de apoio à visitação. Assim, como exemplo, alterações no plano de manejo que restrinjam o número de visitantes ou a extensão dos serviços ou atividades exploradas pelo particular inegavelmente gerarão a necessidade de revisão do contrato para o restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro. No mesmo sentido, o advento de tecnologia que barateie os serviços

⁷¹⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op Cit.* p.168-170.

⁷¹⁷ MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público:** inteligência da Lei 8.987/95 (parte geral). São Paulo: Malheiros, 2010. p. 389-390.

⁷¹⁸ Citem-se os riscos técnicos, financeiros, ligados à evolução legislativa, riscos penais, riscos ligados à situação social, riscos ligados à aparição de produtos concorrentes.

⁷¹⁹ EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op Cit.* p. 58 e TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van. *Op. Cit.* p. 43

⁷²⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. *Op. Cit.* p.389.

prestados pelo particular ou que imponha maiores custos para que a atividade desenvolvida se adapte às novas demandas também pode implicar eventual alteração contratual.

A teoria das áleas considera a divisão dos riscos numa perspectiva abstrata e contempla somente os prejuízos já existentes, contabilizados. Não fornece um parâmetro seguro para diferenciar, nos casos práticos, o que se enquadra como álea ordinária ou extraordinária e a quem imputar a responsabilidade para arcar com as conseqüências⁷²¹. Não está, portanto, suficientemente habilitada para lidar, sozinha, com a complexidade que envolve títulos de uso privativo de parque nacional vinculados à execução de atividades que fomentem o uso público.

Necessário, portanto, desenvolver instrumentos que previnam o risco, com vistas a afastar a responsabilização do Poder Público pela ausência ou incompletude do desenvolvimento dos serviços e, por outro lado, garantir o interesse do particular nessa parceria⁷²². Ademais, uma vez que o risco do negócio integra a composição da contraprestação pelo uso privativo, uma adequada gestão do risco importará em uma avaliação mais vantajosa para a Administração e menos onerosa para os visitantes⁷²³.

O arcabouço normativo não prevê uma matriz de risco para instrumentalizar a divisão de responsabilidades. Nem poderia fazê-lo, tendo em vista que a construção dessa variável depende de fatores do caso concreto. A experiência agregada com a execução de ajustes já celebrados e os estudos de viabilidade econômica fornecem elementos que auxiliam o gestor a construir um modelo adequado de repartição dos encargos.

A boa-fé objetiva⁷²⁴, a abertura do ajuste e a necessidade de relações consensuais estáveis fundamentam a necessidade de robustecer o planejamento da titulação de uso público e da execução do serviço de utilidade pública⁷²⁵. É na fase pré-contratual que devem ser identificados os riscos para valoração na licitação e para que, no instrumento contratual, seja claramente repartida a responsabilidade para lidar com eles⁷²⁶.

⁷²¹ PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 115-117.

⁷²² PEREZ, Marcos Augusto. *Op. Cit.* p.106.

⁷²³ MOREIRA, Egon Bockmann. *Op. Cit.* p.389-390.

⁷²⁴ Firmeza na intenção de levar o contrato ao cumprimento de suas finalidades e de propiciar que as partes alcancem proveitos recíprocos.

⁷²⁵ PEREZ, Marcos Augusto. *Op. Cit.* p.136.

⁷²⁶ PEREZ, Marcos Augusto. *Op. Cit.* p.138-145.

Sabe-se, contudo, que a dimensão do equilíbrio econômico-financeiro do contrato somente pode ser efetivada considerando-se o caso concreto e não há possibilidade de que sejam previamente delineadas todas as causas e definidos seus respectivos impactos na equação⁷²⁷. Minimamente, pode-se estabelecer uma listagem de quais componentes não são considerados para efeito de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro⁷²⁸.

A valoração das situações de desequilíbrio não previstas no edital e no título jurídico deve ser realizada no caso concreto. Para tanto, o exame não prescindirá de um tratamento qualificado, por um quadro de recursos humanos capacitados⁷²⁹ que possa, efetivamente, acompanhar e avaliar a execução do contrato e propor as alterações pertinentes para garantir o equilíbrio econômico do ajuste⁷³⁰. Nesse processo, devem ser tomadas em conta, em uma visão integrada, questões de ordem econômica, política, normativa e de gestão empresarial da atividade desenvolvida.

Uma vez que essas habilidades não são próprias à normatização, revela-se desinteressante a proliferação de normas sobre o tema, sob pena de se engessar um instrumento que necessita de flexibilização e adaptação às realidades concretas⁷³¹.

O equilíbrio pode ser restabelecido através de extensão do prazo do uso privativo, para que seja mais dilatado o tempo que o particular dispõe para amortização dos investimentos realizados, e através de outras compensações financeiras⁷³², como a diminuição do valor ou da forma de reajustamento da contraprestação devida pelo particular à Administração ou a liberação de alguns encargos assumidos pelo utente.

4.6 PONTOS CONTROVERTIDOS E CAMINHOS PARA SOLUÇÃO

A participação privada na viabilização do uso público de parques nacionais não se encontra pormenorizadamente disciplinada no arcabouço normativo em vigor. O seu regime é construído pela aplicação analógica das normas vigentes, no que se afigura compatível com a finalidade do uso privativo de parques nacionais.

⁷²⁷ JUSTEN FILHO, Marçal. 2010b. *Op. Cit.* p.397.

⁷²⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. Cit.* p.101.

⁷²⁹ EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op. Cit.* p. 58 e TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van. *Op. Cit.* p. 43

⁷³⁰ MOREIRA, Egon Bockmann. *Op cit.* p.407-409.

⁷³¹ WALD. Arnaldo *et al.* *Op Cit.* p.34-38.

⁷³² DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012b. *Op. Cit.* p. 109.

A atualidade e escassez amostral de experiências concretas do ICMBio na lida com o tema⁷³³ não permitem, até então, a formação de um substrato seguro que indique alternativas e soluções para os desafios que surgem. Desse modo, algumas questões permanecem em aberto e, em razão de sua importância para o trato da matéria, as que se consideram mais prementes serão aqui analisadas.

4.6.1 Ausência de plano de manejo

Apenas 50% dos parques nacionais apresentam plano de manejo⁷³⁴, muitos dos quais já se encontram desatualizados e carentes de revisão⁷³⁵. A Lei do SNUC certifica a relevância do documento para a gestão das unidades de conservação, ao comandar que cada UC disponha de um plano de manejo. Ademais, a Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, prevê:

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

O Regulamento dos Parques Nacionais dispõe que os planos de manejo devem ser revisados a cada cinco anos⁷³⁶. O comando deve ser interpretado no sentido de que, sempre que o plano de manejo se mostrar dissociado da realidade social, biótica e econômica, ele deve ser atualizado. Não se faz necessário esperar o decurso de cinco anos entre cada revisão. Tampouco o simples transcurso de cinco anos impõe a revisão, o que depende de um descompasso entre o documento originário e a atualidade e demanda do parque nacional.

⁷³³ CUNHA, Andre A; KINKER, Sonia Maria Sfair. *Op. Cit.* p. 2.

⁷³⁴ BRASIL. ICMBio. Disponível em <www.icmbio.gov.br/portal/biodiversidade/unidades-de-conservacao/planos-de-manejo/lista-plano-de-manejo.html>. Acesso em: 07 nov. 2012.

⁷³⁵ O tema foi abordado na sessão 3.1.1 deste trabalho.

⁷³⁶ BRASIL. Decreto n. 84.017, de 21 de setembro de 1979. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D84017.htm>. Acesso em: 03 dez. 2012. Art. 43, §2º. § 2º - O Plano de Manejo sofrerá revisão periódica a cada 5(cinco) anos, obedecendo-se no entanto o estabelecido no plano básico.

A revisão e elaboração do plano de manejo, para atender às demandas do parque, não pode ser um processo custoso e demasiadamente complexo. No caso da revisão, esta não deve ser conduzida no sentido de reescrever todo o documento⁷³⁷.

O art. 26 do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002⁷³⁸, preceitua que a outorga de uso privativo e a exploração comercial de serviços em parques nacionais é subordinada à previsão no plano de manejo da unidade. Em razão do expressivo número de parques nacionais sem plano de manejo ou com documentos defasados que não preveem a disponibilização de serviços de apoio à visitação, necessário buscar uma solução que possa atender à demanda da Administração e a observância do princípio da legalidade, no seu aspecto finalístico.

O primeiro desafio se coloca quando forem identificados serviços de apoio à visitação adequados ao parque nacional, em cujo plano de manejo não exista essa referência. Nessa situação, a Administração deve buscar a inclusão da previsão no plano de manejo do parque nacional, mediante procedimento simplificado. A pretensão deve ser levada à aprovação do conselho consultivo, tendo em vista que a alteração do plano de manejo também o seria, como medida para reforçar sua legitimidade. Com a sinalização positiva, considerando que o plano de manejo é veiculado em portaria do Presidente do ICMBio⁷³⁹, basta a publicação de instrumento dessa estatura que adite o plano de manejo e adicione a predição.

Os parques nacionais que não possuem plano de manejo apresentam solução diversa. A identificação de atividades de diminuto impacto e que não dependam de estrutura física permanente e investimentos vultosos permite que a exploração seja consentida sem a respectiva previsão, desde que observado o zoneamento inicial da unidade⁷⁴⁰.

⁷³⁷ DOUROJEANNI, Marc J. 2002. *Op. Cit.* p. 357.

⁷³⁸ BRASIL. **Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretos/2002/d4340.htm>. Acesso em: 26 jan. 2013. Art. 26 A partir da publicação deste Decreto, novas autorizações para a exploração comercial de produtos, subprodutos ou serviços em unidades de conservação de domínio público só serão permitidas se previstas no Plano de Manejo, mediante decisão do órgão executor, ouvido o conselho da unidade de conservação.

⁷³⁹ BRASIL. **Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002.** Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretos/2002/d4340.htm>. Acesso em: 26 jan. 2013. Art. 12 O Plano de Manejo da unidade de conservação, elaborado pelo órgão gestor ou pelo proprietário quando for o caso, será aprovado: I – em portaria do órgão executor, no caso de Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta nacional, Reserva de Fauna e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

⁷⁴⁰ DAVENPORT, Lisa; BROCKELMAN, Warren Y.; WRIGHT, Patricia C.; RUF, Karl; DEL VALLE, Fernando R. Rubio. *Op. Cit.* p. 317.

No entanto, há casos em que particulares operam empreendimento turísticos em parques nacionais sem plano de manejo e sem formalização. Nessa situação, caberá ao órgão gestor da unidade, fundamentado no interesse público, limitar o uso com vistas a resguardar a proteção ambiental e, precariamente, regularizar as atividades até que sejam ultimadas as formalidades necessárias para o adequado consentimento administrativo⁷⁴¹.

Porém, quando identificados serviços de apoio à visitação que não estejam instalados e que dependam de infraestrutura e investimentos de maior vulto, o consentimento para sua exploração comercial dependerá da elaboração e previsão expressa no plano de manejo⁷⁴².

O enquadramento de cada situação em uma dessas três hipóteses dependerá da análise do caso concreto e da capacidade do administrador de fazer essa distinção, pautada no suporte do parque nacional e com vistas a garantir a proteção da biodiversidade.

4.6.2 Parceria Público-Privada

A Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004⁷⁴³, instituiu as parcerias público-privadas, modalidade de contratação em que a Administração partilha, com o particular contratado, o risco do negócio⁷⁴⁴. Nesses moldes, prevê a possibilidade de contraprestação e de concessão de garantias por parte do poder público ao particular contratado. O modelo é adequado para as contratações que exijam investimentos vultosos e de maior risco, cuja remuneração não possa ser suportada pelo simples pagamento de tarifa pelo usuário e tampouco possa ser arcado em sua inteireza pela Administração⁷⁴⁵. Corroboram com essa conclusão, as vedações elencadas no art. 2º, § 4º da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004⁷⁴⁶. O diploma normativo cuida de

⁷⁴¹ Solução similar foi adotada para as atividades de passeio náutico na Reserva Extrativista Marinha do Arraial do Cabo. BRASIL, ICMBio. **Portaria n. 119, de 1º de novembro de 2012**. Disponível em <http://www.icmbio.gov.br/cepsul/images/stories/legislacao/Portaria/2012/p_icmbio_119_2012_passeionautico_r_esexmarinhaarraialcabo_rj.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2013.

⁷⁴² Não é possível citar exemplos de experiências concretas, uma vez que não se encontram registros do ICMBio, disponíveis para consultas, que relatem referida situação.

⁷⁴³ BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 22 jan. 2013.

⁷⁴⁴ CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Op. Cit.* p. 328.

⁷⁴⁵ FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 592-593.

⁷⁴⁶ Art. 2º, § 4º. É vedada a celebração do contrato de parceria público-privada: I – cujo valor do contrato seja inferior a R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); II – cujo período de prestação do serviço seja inferior a 5 (cinco) anos; ou III – que tenha como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento de instalação de equipamentos ou a execução de obra pública.

duas modalidades específicas de parceria entre os setores público e privado⁷⁴⁷: a concessão patrocinada e a concessão administrativa, conceituadas no art. 2º da Lei.

A concessão patrocinada reporta-se à prestação de serviço público⁷⁴⁸ em que a outorga se dá mediante contraprestação pecuniária do parceiro público⁷⁴⁹. Nesse contexto, a par da tarifa pública paga pelo usuário, o particular concessionário remunera-se através de uma contraprestação pecuniária da Administração Pública⁷⁵⁰.

A natureza da participação privada na disponibilização de serviços de apoio à visitação não se enquadra na qualificação de prestação de serviço público, e sim na de uso privativo de bem público, razão pela qual a concessão patrocinada não figura como meio adequado para instrumentalizá-la.

A concessão administrativa, por sua vez, revela-se como o contrato de prestação de serviços de que a Administração seja usuária direta ou indireta⁷⁵¹. Do conceito legal, verifica-se a ausência de referência à natureza pública do serviço a ser prestado por essa modalidade⁷⁵². O regime contratual da concessão administrativa, contudo, importa institutos típicos da disciplina do contrato de concessão de serviços públicos, em razão do disposto no art. 3º da Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004⁷⁵³. O dispositivo determina a aplicação de diversas regras pertinentes à concessão comum, dentre as quais se inserem aquelas concernentes aos encargos do concedente e do concessionário, à intervenção e à extinção da concessão, regras essas que definem o regime próprio da outorga de serviços públicos⁷⁵⁴.

⁷⁴⁷ OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. Cit.* p. 247.

⁷⁴⁸ BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 22 jan. 2013. Art. 2º Parceria público-privada é o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa. § 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

⁷⁴⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Op. Cit.* p. 148-149

⁷⁵⁰ FURTADO, Lucas Rocha. *Op. Cit.* p. 599.

⁷⁵¹ BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 22 jan. 2013. Art. 2º, §2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens.

⁷⁵² OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. Cit.* p. 253.

⁷⁵³ Art. 3º As concessões administrativas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes adicionalmente o disposto nos art. 21, 23, 25 e 27 a 39 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, e no art. 31 da Lei nº 9.074, de 7 de julho de 1995.

⁷⁵⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012. *Op. Cit.* p. 154-155

Na concessão administrativa, ademais, a remuneração do particular é efetuada diretamente pelo Poder Público, em pecúnia ou não, sem composição de tarifas pagas pelos usuários do serviço⁷⁵⁵.

Tendo em vista referidas características, denota-se que a concessão administrativa não se presta a veicular a disponibilização, pela iniciativa privada, de serviços de apoio à visitação em parques nacionais. A uma, porque referida relação se enquadra na natureza de concessão de uso de bem público, sem que se lhe sejam pertinentes os institutos próprios do contrato de concessão de serviço público, tais quais a intervenção e a encampação, que incidem na concessão administrativa. Na mesma linha, a execução de atividades de apoio à visitação é realizada pelo particular por sua iniciativa e risco, com a remuneração oriunda dos preços cobrados pelos usuários.

Nesses termos, não se revela adequado recorrer-se à figura da parceria público-privada, nas modalidades instituídas pela Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004⁷⁵⁶, quando se pretender aportar recursos públicos no desenvolvimento de atividades ligadas ao turismo e exercidas por particulares no interior do parque nacional.

A lógica do mercado, de que só vale investir dinheiro no que for economicamente rentável, não é compatível com a necessidade de incluir valorações éticas, sociais e ambientais na viabilização do uso público de parques nacionais⁷⁵⁷. Desta feita, novas formas de parceria nessa seara devem buscar minimizar o custo burocrático de investimentos privados e, em especial, o de projetos inovadores⁷⁵⁸.

A impropriedade de se recorrer às modalidades de parceria público-privada instituída pela Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004, contudo, não afasta a possibilidade de que o risco seja partilhado ou que eventuais custos sejam arcados pela Administração Pública. A medida pode ser de interesse público nos casos em que se deseja implementar políticas de desenvolvimento regional, cujo eixo seja ancorado no potencial turístico do parque

⁷⁵⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 2012. *Op. Cit.* p. 155-156. OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Op. Cit.* p. 252.

⁷⁵⁶ BRASIL. **Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 22 jan. 2013.

⁷⁵⁷ DOUROJEANNI, Marc J. 2001. *Op. Cit.* p. 60.

⁷⁵⁸ EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Op. Cit.* p. 50

nacional⁷⁵⁹. Naquelas unidades que não oferecem tantos atrativos e cujo retorno financeiro pode não se afigurar, de imediato, atrativo para o setor privado, a Administração pode ter interesse em aportar recursos para propiciar as atividades turísticas no parque nacional.

Para fazê-lo, poderá arcar diretamente com os custos do investimento em obras ou instalações, benfeitorias permanentes que serão incorporadas ao parque nacional. Nesse caso, a atuação do ICMBio se respalda na competência preceituada no art. 1º, V da Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007⁷⁶⁰. Os dispêndios poderão ser suportados com recursos oriundos do orçamento ou da compensação ambiental, em conformidade com a destinação prevista no art. 33, III do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002⁷⁶¹.

Por fim, a Administração também poderá recorrer à previsão ordinária do art. 17 da Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995⁷⁶², com o estabelecimento de subsídios no próprio instrumento convocatório, que estejam à disposição de todos os concorrentes.

⁷⁵⁹ RIVA, Ana Luísa da *et al.* Modelo de tomada de decisão para o desenvolvimento de parcerias entre os setores público e privado na conservação e no empreendedorismo turístico em UC. In: **VII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Natal: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza, 2012. Anais. CD-ROM. p. 4.

⁷⁶⁰ BRASIL. **Lei n. 11.516, de 28 de agosto de 2007**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111516.htm>. Acesso em: 27 jan. 2013. Art. 1º Fica criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – Instituto Chico Mendes, autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de: (...) V – promover e executar, em articulação com os demais órgãos e entidades envolvidos, programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo nas unidades de conservação, onde estas atividades sejam permitidas.

⁷⁶¹ BRASIL. **Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002**. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretos/2002/d4340.htm>. Acesso em: 26 jan. 2013. Art. 33 A aplicação dos recursos da compensação ambiental de que trata o art. 36 da Lei n. 9.985, de 2000, nas unidades de conservação, existentes ou a serem criadas, deve obedecer à seguinte ordem de prioridade: (...) III – aquisição de bens e serviços necessários à implantação, gestão, monitoramento e proteção da unidade, compreendendo sua área de amortecimento.

⁷⁶² BRASIL. **Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Disponível em <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm>. Acesso em: 26 jan. 2013.

5. CONCLUSÕES

A Constituição Federal de 1988 consagrou o direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e, com vistas a realizá-lo, imputou ao Estado o dever de delimitar espaços que recebam proteção ambiental especial. A Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000, disciplinou o comando constitucional e elencou modalidades de unidades de conservação da biodiversidade, atribuindo, a cada uma, finalidades específicas. Aos parques nacionais foi conferido o objetivo de preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, para o que a Administração deve viabilizar o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e o turismo ecológico.

Nesses moldes, a efetividade dos parques nacionais compreende a realização dos seus escopos normativos particulares, como pressuposto da concretização do direito fundamental preceituado no art. 225 da CF. Diversas dificuldades são constatadas nesse mister público, que se reportam à estrutura institucional, as carências de financiamento, inexistência ou inadequação de planos de manejo, a relação da unidade com o entorno e com o setor produtivo, dentre outras.

No entanto, a viabilização do uso público desponta como forma de mitigação ou de indução de solução das problemáticas relatadas. Nesses termos, o incremento da visitação aumenta a geração de recursos pela unidade, com a cobrança de ingresso e de contrapartida pela exploração de serviços e produtos. O fluxo de visitantes gera demanda de alimentação, hospedagem, transporte, pelo que o parque pode ser vetor de desenvolvimento econômico e social do entorno, aplacando os desconfortos criados com o estabelecimento da UC.

Para tanto, a matéria deve ser compreendida no contexto das novas relações entre os setores público e privado, com a observância de princípios administrativos e do direito ambiental. Competem ao Poder Público a delimitação, a regularização fundiária, a manutenção, a fiscalização e o monitoramento dos parques nacionais. A disponibilização de estrutura e serviços de apoio à visitação, por sua vez, não é atribuída à Administração com exclusividade. Nessa seara, o aporte de recursos e de expertise da iniciativa privada figura como instrumento para alavancar a efetividade dos objetivos específicos dos parques nacionais. Assim, constatou-se que as atividades de *trekking*, *hiking*, canoagem, passeios em

embarcações náuticas, rafting, circuitos de arvorismo, rapel, boia-cross, *bungee jump*, trilhas, aluguel de bicicletas, hospedagem e serviços de alimentação (refeições e lanches), dentre outros, podem ser ofertados pela iniciativa privada.

O tema é tratado em dispositivo genérico da Lei do SNUC (art. 33). Conquanto tenha sido objeto de detalhamento no Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002, a disciplina ainda carece de abordagem holística e que confira segurança ao gestor na tomada de decisão quanto à celebração de parcerias com o setor privado para a prestação de serviços de apoio à visitação.

Um dos questionamentos que permeia a matéria refere-se à natureza jurídica e consequente regime que deva ser aplicado à relação que se estabelece entre a Administração Pública e o particular para que este explore serviços de incremento à experiência turística nos parques nacionais. Depurado o objeto do liame e cotejado com diversas formalizações da parceria entre o setor público e a iniciativa privada, verificou-se que a situação melhor se amolda à outorga de uso privativo de bem público, vinculada à realização de determinada atividade. Por se tratar de bem de domínio estatal afeto a finalidades públicas, pode-se depreender que o regime que o governa também é publicístico. A denominação dos títulos (autorização, permissão e concessão de uso) dependerá da complexidade, necessidade de investimento e prazo de vigência de cada pretensão, para o que se demanda uma análise e decisão motivada da Administração.

Nesse passo, também em decorrência da insuficiente regulamentação quanto ao uso do bem público, o regramento tem por referência a legislação geral de licitações e contratos e normas correlatas. Com análise da doutrina e do posicionamento do TCU, verificou-se que o procedimento e regras para a outorga do uso de parcela do parque nacional e para a exploração comercial do potencial turístico devem ser construídos, justificadamente, em razão das finalidades e especificidades que permeiam o tema.

Nesse sentido, constatou-se ser possível a utilização da modalidade pregão, com critério de julgamento pelo maior preço ofertado em contrapartida à outorga, para serviços que se enquadrem no conceito comum da Lei n. 10.522, de 19 de julho de 2002. Observou-se que a Lei n. 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, figura como repositório de diversas normas que podem ser analogamente aplicadas, notadamente as que se referem ao prazo, aos critérios de julgamento da proposta e à divisão de riscos entre a Administração e o particular. Nessa

esteira, o conteúdo da proposta técnica, caso seja pertinente ao objeto do ajuste, pode ser extraído, por analogia, do disposto na Lei n. 11.284, de 02 de março de 2006. Na adoção de medidas desse teor, a Administração deve sempre demonstrar a pertinência com a finalidade e o substrato de sua demanda.

Destarte, verificou-se não ser possível a elaboração de um modelo padronizado e unívoco para toda a gama de serviços, que varia desde atividades de menor vulto, como a instalação de trilha e a operação de lanchonetes em estrutura já instalada no parque, a operações complexas que demandam investimentos custosos, a exemplo da construção e administração de restaurante ou empreendimento hoteleiro. No entanto, foram levantadas algumas considerações que devem permear o estudo do objeto, dentre as quais se destacou o equilíbrio econômico-financeiro do ajuste, sua definição e restabelecimento. O instrumento convocatório da licitação e o título jurídico de outorga devem prever minimamente os eventos que não dão ensejo à revisão da cláusula financeira e, observadas as limitações da realidade, estipular uma matriz, ainda que reduzida, de repartição do risco.

As situações de fato devem ser regularizadas temporariamente para permitir o monitoramento da Administração e, eventualmente, como forma de aporte de informações necessárias à titulação com observância dos preceitos legais. De toda sorte, ambas as medidas devem ser precárias e temporárias, até que se ultimem as providências pertinentes à outorga do uso e disciplinamento do serviço de apoio à visitação.

A atualidade do tema retrata questões que ainda carecem de maior definição e enfrentamento. No presente estudo, a inexistência de plano de manejo e a ausência de previsão da exploração turística da atividade no documento foram abordadas e permitiram orientações diferenciadas de solução para cada caso. O tema demonstrou, ainda, ser necessário conferir concretização à previsão de elaboração do plano de manejo, documento que, sem precisar ser complexo, caro e extenso, é instrumento essencial para a boa gestão do parque nacional.

O Poder Público pode ter interesse em que o parque nacional, como atrativo turístico, figure como vetor de desenvolvimento regional de localidades que não oferecem rentabilidade segura e outros apelos econômicos para a iniciativa privada. A pretensão é legítima e se enquadra dentre as finalidades específicas da UC. No entanto, para lograr alcançá-la, verificou-se não ser possível acorrer às modalidades de parceria público-privada instituídas

pela Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Nesse contexto, a alternativa viável e juridicamente lastreável é de que a Administração proveja instalações, vias de acesso e outras benfeitorias para só então outorgar o uso ao particular, para que este promova as atividades de apoio à visitação.

A questão ora retratada é deveras sensível. A atividade de visitação e a exploração de serviços vinculados a essa seara podem gerar impactos ambientais e sociais negativos. A elitização do acesso ao parque nacional e das experiências recreacionais, conflitos com o entorno, abalos às condições ambientais, dentre outros, são temas a que a Administração deve estar atenta no planejamento das atividades de fomento ao turismo nos parques. O mero ingresso no parque e a disponibilização de trilha para o contato com a natureza devem estar contemplados no valor cobrado para a visitação e permitir uma experiência contemplativa e educativa.

A relação com o entorno deve ser conduzida com prudência, oportunizando-se a participação social e com comunicação com outras políticas setoriais, a exemplo da de transporte, de educação e de turismo. A resposta ao incremento das demandas por hospedagem e alimentação deve ser conduzida de forma responsável e atenta aos condicionamentos ambientais.

Essas questões demonstraram a relevância do planejamento, como fase prévia à outorga de uso privativo e ao desenvolvimento de atividades de apoio à visitação. O instrumento primordial, a que deve ser conferida relevância e dedicação, é o estudo de viabilidade econômica, referido no art. 29 do Decreto n. 4.340, de 22 de agosto de 2002. O documento, não obstante a nomenclatura, não deve se restringir ao elemento econômico, mas deve apreciar a questão ambiental e social subjacente.

O planejamento deve ainda ser robustecido com instrumentos de monitoramento das titulações já realizadas e seus impactos positivos e negativos no objeto de conferir efetividade aos parques nacionais, tanto em seus objetivos específicos como no escopo maior de proteção da biodiversidade. Nesse sentido, constatou-se também a necessidade de fortalecer o corpo técnico que lida com a matéria, a fim de consolidar as fases de planejamento, elaboração dos instrumentos e monitoramento da execução.

A viabilização do uso público de parques nacionais, através de parcerias com a iniciativa privada, revela-se como uma alternativa viável e pertinente a possibilitar a

efetividade das finalidades específicas de educação e interpretação ambiental, recreação em contato com a natureza e turismo ecológico. A condução do tema pela Administração poderá garantir a observância dos princípios administrativos e ambientais e o alcance do escopo do parque nacional de proteger a biodiversidade. Nesse ponto, espera-se que o presente trabalho possa contribuir para a melhor compreensão do tema e das oportunidades e dificuldades que ele apresenta.

REFERÊNCIAS

AGUILLAR, Fernando Herren. **Controle social de serviços públicos**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALEXANDRINO, Marcelo e PAULO, Vicente. **Manual de direito tributário**. Niterói: Impetus, 2005.

AMARAL, Diogo Freitas do. **A utilização do domínio público pelos particulares**. São Paulo: Juriscredi, 1972.

ANDRADE, Fernanda Alves; SANTANA, Jair Eduardo. **A concessão de uso de bem público e o pregão**: compatibilidade entre o objeto e a modalidade de licitação. Fórum de contratação e gestão pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n. 118, out. 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos de. A ‘supremacia do interesse público’ no advento do Estado de Direito e na hermenêutica do direito público contemporâneo. In **Boletim de Direito Administrativo**, vol. 21, n. 10. São Paulo: NDJ, out/2005.

ARAÚJO, Barbara Almeida de. **A posse dos bens públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____. **Do negócio jurídico administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. Origem e principais elementos da legislação de proteção à biodiversidade no Brasil. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães e GANEM, Roseli Senna. Conflitos em relação ao conceito de espaços territoriais especialmente protegidos. In: **Revista da Consultoria Legislativa**. Estudo, fevereiro/2006. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

ARIÑO, Gaspar. ***Economia y Estado: crisis y reforma del sector público***. Madrid: Marcial Pons, 1993.

ÁVILA, Humberto Bergmann. Repensando o ‘princípio da soberania do interesse público’ sobre o particular. In: **Revista Trimestral de Direito Público**, n. 24. São Paulo: Malheiros, 1998.

AZEVEDO, Pedro Ubiratan Escorel de. Implementando as unidades de conservação: particularidades da regularização fundiária. In: MILANO, Miguel Serediuk (Org.). **Unidades de Conservação**: atualidades e tendências. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

BACELAR FILHO, Romeu Felipe. **O contrato administrativo no Brasil**. Revista do Advogado (AASP), ano XXIX, n. 107.

BARBOSA, Livia Neves e DRUMMOND, José Augusto. Os direitos da natureza numa sociedade relacional: reflexões sobre uma nova ética ambiental. In: **Estudos Históricos**. Rio de Janeiro, vol. 7, n. 14, 1994.

BARBOSA, Washington Luís Batista. **Concessão de uso de espaço físico e bens para exploração de serviços de restaurante e lanchonete**: processo licitatório; modalidade de licitação; pregão/ possibilidade. Fórum de contratação e gestão pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 10, n. 114, jun. 2011.

BARROSO, Luís Roberto. A proteção do meio ambiente na Constituição brasileira. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais**: direito ambiental. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **O direito constitucional e a efetividade de suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004.

BECHARA, Erika. **Licenciamento e compensação**: na lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação (SNUC). São Paulo: Atlas, 2009.

BENJAMIN, Antônio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da Constituição brasileira. In: **Direito constitucional ambiental brasileiro**. José Joaquim Gomes Canotilho e José Rubens Morato Leite. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

_____. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas**: o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001a.

_____. O meio ambiente na constituição federal de 1988. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada *et al* (org.). **Desafios do direito ambiental no século XXI**: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

_____. O regime brasileiro de unidades de conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman; MILARÉ, Edis (org.). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 6, n. 21, jan-mar/2001b.

BENSUSAN, Nurit. Biodiversidade, recursos genéticos e outros bichos esquisitos. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga IRIGARAY, Carlos Teodoro Huguene (Coord.). **O direito e o desenvolvimento sustentável**. 1ª Ed. São Paulo: Peirópolis, 2005.

_____. **Conservação da biodiversidade em áreas protegidas**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BOBBIO, Noberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 10ª ed. Brasília: UNB, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRITO, Maria Cecília Wey de. **Unidades de conservação**: intenções e resultados. 2ª ed. São Paulo: Annablume-Fapesp, 2003.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito Administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCKLEY, Ralf. *Tourism, conservation and the Aichi targets*. In: **PARKS**, vol. 18.2. IUCN: 2012. Disponível em <https://cmsdata.iucn.org/downloads/parks_buckley.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2013.

BURSZTYN, Marcel. Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais. In: BURSZTYN, Marcel (org.) **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

BURSTYN, Marcel, e PERSEGONA, Marcelo. **A grande transformação ambiental**: uma cronologia da dialética homem-natureza. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CAETANO, Marcello. **Manual de direito administrativo**. Vol. II. 10ª ed. Coimbra: Almedina, 1999.

_____. **Princípios fundamentais do direito administrativo**. Coimbra: Almedina, 1996.

CANEPA, Carla. Educação ambiental: ferramenta para criação de uma nova consciência planetária. In: MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas. 2ª ed. Coimbra, PT: Coimbra Editora, 2001.

_____. **Estado constitucional ecológico e democracia sustentada**. Disponível em <www.unifap.br/ppgfap/biblioteca/Estado_de_direito.doc>. Acesso em: 23 set. 2012.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Gaia, 2010.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de direito administrativo**: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da Administração. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 13ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CASSAGNE, Juan Carlos. *El contrato administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1999.

_____. *La intervención administrativa*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1992.

CASSESE, Sabino. *La crisis del Estado*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003.

_____. *Tendenze e problemi del diritto amministrativo*. In *Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*, anno 2004, fasc.4.

CATALAN, Marcos Jorge. Fontes principiológicas do direito ambiental. In: MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CAVALCANTI, Clóvis. Uma introdução à economia ecológica. In: MOURA, Alexandrino Sobreira de (Org.). **Políticas públicas e meio ambiente: da economia política às ações setoriais**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2009.

CHARLES, Ronny. **Lei de licitações públicas comentada**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2009.

CHICHILNISKY, Graciela. *Sustainable development and North-South trade*. In: GURUSWAMY, L. D.; MCNEELY, J. A. (Org.) **Protection of global diversity: converging strategies**. Durham e Londres: Duke University Press, 1998.

COUTO E SILVA, Almiro. Os indivíduos e o Estado na realização das tarefas públicas. **Revista da PGE – Cadernos de Direito Público**. Porto Alegre, n. 57.

CRETELLA JUNIOR, José. **Tratado de direito administrativo**, vol. III. Rio de Janeiro: Forense, s. d.

CUNHA, Andre A; KINKER, Sonia Maria Sfair. A limitada contribuição do turismo para a conservação da biodiversidade dos parques nacionais brasileiros: resultados preliminares. In: **VII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Natal: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza, 2012. Anais. CD-ROM.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Legislação Ambiental no Brasil. In: MILARÉ, Édís e MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. A história da proteção: paradoxos do passado e desafios do futuro. In: TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: UFPR e Fundação O’Boticário, 2002.

DAVENPORT, Lisa; BROCKELMAN, Warren Y.; WRIGHT, Patricia C.; RUF, Karl; DEL VALLE, Fernando R. Rubio. Ferramenta de ecoturismo para parques. In: TERBORGH, John

Terborgh; SCHAİK, Carel Van; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes:** estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: UFPR e Fundação O’Boticário, 2002.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2009.

DERANI, Cristiane. A estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: **Revista de Direitos Difusos**, v. 5, 2001a.

_____. A estrutura do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei n. 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001b.

_____. **Direito ambiental econômico.** 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012a.

_____. **Parcerias na Administração Pública:** concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 7ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Parcerias na Administração Pública:** concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 9ª ed. São Paulo: Atlas, 2012b.

_____. **Uso privativo de bem público por particular.** 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIAMOND, Jared. **Colapso:** como as sociedades escolhem o fracasso ou o sucesso. 7ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2010.

DOBRENKO, Bernard. Desafios do direito ambiental no século XXI. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada *et al* (org.). **Desafios do direito ambiental no século XXI:** estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

DOWRKIN, Ronald. **Taking rights seriously.** Harvard University Press, 1978.

DOUROJEANNI, Marc. J. *Áreas protegidas de América Latina en los albores del siglo XXI.* In: **Direito ambiental das áreas protegidas:** o regime jurídico das unidades de conservação. Antônio Herman Benjamin (coord.). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

_____. *Conflictos sócio-ambientales em unidades de conservación de América latina.* In: **II Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação.** Campo Grande: Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2000. Anais, v. 1.

_____. Vontade política para estabelecer e manejar parques. In: TERBORGH, John; VAN SCHAİK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes:** estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: UFPR e Fundação O’Boticário, 2002.

DOUROJEANNI, Marc Jean, e PÁDUA, Maria Tereza Jorge. **Biodiversidade: a hora decisiva**. 2ª ed. Curitiba: UFPR, 2007.

DRUMMOND, José Augusto, A legislação ambiental brasileira de 1934 a 1988: comentários de um cientista ambiental simpático ao conservacionismo. In **Ambiente e sociedade**, Ano II, n. 3 e 4, 2º semestre de 1988 e 1º semestre de 1989.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade e OLIVEIRA, Daniela de. Uma análise sobre a história e a situação das unidades de conservação no Brasil. In: GANNEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDERMAN, Francisco G.; SALM, José Francisco. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009.

EMERTON, Lucy; BISHOP, Joshua; e THOMAS, Lee. *Sustainable financing of protected areas: a global review of challenges and options*. Cambridge: UICN, 2006.

ESTORNINHO, Maria João. **A fuga para o direito privado**: contribuindo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Jefferson Nogueira. O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FERRAZ Jr., Tercio Sampaio. **A ciência do direito**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Desapropriações Ambientais na Lei no 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Direito Ambiental das áreas protegidas**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Política Nacional do Meio Ambiente. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FRANCO, José Luiz de Andrade. Natureza no Brasil: idéias, políticas e fronteiras. In: SILVA, Luiz Duarte Sérgio (Org.). **Relações cidade-campo: fronteiras**. Goiânia: Ed. UFG, 2000.

FRANCO, José Luiz de Andrade e DRUMMOND, José Augusto. O cuidado da natureza: a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992. In: **Textos de História**, vol. 17, n. 1, 2009.

FREIRIA, Rafael Costa. **Direito, gestão e políticas públicas ambientais**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2011.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

GANEM, Roseli Senna. Conservação da biodiversidade: das reservas de caça à Convenção sobre Diversidade Biológica. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

GANEM, Roseli Senna, e DRUMMOND, José Augusto. Biologia da conservação: as bases científicas da proteção da biodiversidade. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade**: legislação e políticas públicas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

GARCIA, Maria da Glória F. P. D. **O lugar do direito na protecção do ambiente**. Coimbra: Almedina, 2007.

GASTAL, Maria Luiza, e SARAGOUSSI, Muriel. Os instrumentos para a conservação da biodiversidade. In: BENSUSAN, Nurit (Org.). **Seria melhor mandar ladrilhar?** Biodiversidade: como, para que e por quê. 2ª ed. São Paulo: Peirópolis, 2008.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 10ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. A tributação federal na exploração das camadas petrolíferas do pré-sal: *government take*, correção de externalidades e captação de recursos. **Biblioteca Digital Revista Fórum de Direito Tributário – RFDT**, Belo Horizonte, ano 7, n. 41, set/out 2009. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=63268>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

GOMES, Sebastião Valdir. Novas questões de direito ambiental. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais**: direito ambiental. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

GOUGET, Jean-Jacques. A erradicação da pobreza no mundo: do mito à realidade. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada *et al* (org). **Desafios do direito ambiental no século XXI**: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005.

GROTTI, Dinorá. **O serviço público e a Constituição brasileira de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2003.

GUIMARÃES, Roberto P. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana (Org.). **A geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. In: **Revista Lua Nova n. 58**, 2003.

HEIDERMAN, Francisco G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDERMAN, Francisco G., e SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UnB, 2009.

HENDEE, John C.; STANKEY, George H.; LUCAS, Robert C. *Wilderness management*. Washington: U.S. Department of Agriculture, Forest Service, Miscellaneous Publication no. 1365, 1978.

HVENEGAARD, Glen T.; HALPENNY, Elizabeth A.; MCCOOL, Stephen F. *Editorial: protected area tourism and the Aichi targets*. In: **PARKS**, vol. 18.2. IUCN: 2012. Disponível em <https://cmsdata.iucn.org/downloads/parks_editorial_18_2.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2013.

IBGE, **Indicadores de desenvolvimento sustentável**: Brasil 2012. Estudos & Pesquisas. Informação Geográfica, n. 9. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

JURAS, Ilidia da Ascensão Garrido Martins. Breves comentários sobre a base constitucional da proteção da biodiversidade. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

_____. Instrumentos para a conservação da biodiversidade. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos**. 12ª ed. São Paulo: Dialética, 2008.

_____. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010a.

_____. **Curso de direito administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010b.

Kaasa, S. *The UN Commission on Sustainable Development: which mechanisms explain its accomplishments?*. In: **Global Environmental Politics**, 7, 3. GreenFILE, EBSCOhost. Disponível em <<http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=a13c1910-d5f7-4636-9385-d0337430b0ec%40sessionmgr110&vid=9&hid=126>>. Acesso em: 21 jan. 2013.

KRAMER, Randall; LANGHOLZ, Jeff; SALAFSKY, Nick. O papel do setor privado no estabelecimento e manejo de áreas protegidas. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: UFPR e Fundação O'Boticário, 2002.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 10ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2011.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Johannesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas**. Brasília: Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão, 2006.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. **Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito?** Disponível em <http://material.nerea-investiga.org/publicacoes/user_35/FICH_ES_32.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2011.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. A transdisciplinariedade do direito ambiental. In: MILARÉ, Edis; e MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

LE PRESTE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. 2ª ed. São Paulo: Senac, 2005.

LEUZINGER, Márcia. **Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes**. Curitiba: Letra da lei, 2009.

_____. Turismo, unidades de conservação e biodiversidade. In: BENJAMIN, Antônio Herman *et al* (Org.). **Mudanças climáticas, biodiversidade e uso sustentável de energia**. Vol. 1. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2008.

_____. **Uso público em unidades de conservação**. Disponível em <www.nima.puc-rio.br/aprodab/artigos/uso_publico_em_unidades_de_conservacao_marcia_leuzinger.pdf>, Acesso em: 03 nov. 2012.

LEUZINGER, Márcia, e CUREAU, Sandra. **Direito ambiental**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

LIMA, André. Instrumentos para a conservação da diversidade biológica: o zoneamento ecológico-econômico, as unidades de conservação, o Código Florestal e o Sistema de recursos hídricos. In: BENSUSAN, Nurit (Org.). **Seria melhor mandar ladrilhar?** Biodiversidade: como, para que e por quê. 2ª ed. São Paulo: Peirópolis; Brasília: UnB, 2008.

LOVELOCK, James. **A vingança de gaia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. O meio ambiente no art. 225 da Constituição Federal de 1988. In: MARTINS, Ives Gandra; RESEK, Francisco. **Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais; CEU – Centro de Extensão Universitária, 2008.

_____. **Direito ambiental brasileiro**. 12ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MACIEL, Marcela Albuquerque. **Compensação Ambiental: instrumento para implementação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. 2012. Dissertação

(Mestrado em Direito e Políticas Públicas). Centro Universitário de Brasília. Brasília, Distrito Federal.

MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica e unidade axiológica da Constituição**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2001.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARRARA, Thiago. **Bens públicos: domínio urbano – infraestruturas**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

MAXIMIANO, A. C. A. **Introdução à administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

MEADOWS, Donella H; MEADOWS, Dennis L . *et al.* **Limites do crescimento**. 2ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1976.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

MEDEIROS, S. R.; YOUNG, C.E.F.; PAVESE, H. B.; ARAÚJO, F. F. S. **Contribuição das unidades de conservação para a economia nacional**. Brasília: UNEP-WWMC, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 8ª ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros. 2006.

MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. **Teoria do contrato administrativo**. Tese de livre-docência, USP, 2010.

MERCADANTE, Maurício. Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MESSIAS, Simone Pinto e THEODORO, Suzi Huff. O voluntariado como instrumento de educação ambiental: caso Parque Nacional de Brasília. In: THEODORO, Suzi Huff; BATISTA, Roberto Carlos; ZANETI, Izabel (Coord.). **Direito ambiental e desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MILANO, Miguel Serediuk. Unidades de conservação: técnica, lei e ética para a conservação da biodiversidade. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

_____. **Direito do meio ambiente:** a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. Princípios fundamentais do direito do ambiente. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais:** direito ambiental. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, Secretaria de Biodiversidade e Florestas, Departamento de Áreas Protegidas. **Diretrizes para visitação em unidades de conservação.** 4ª Ed. Brasília, 2008.

_____. **Pilares para a sustentabilidade financeira do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.** 2ª ed. Série Áreas Protegidas do Brasil, 7. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009. p. 17 e 18.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. Princípios fundamentais do direito ambiental. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais:** direito ambiental. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MORATO, Antonio Carlos. A proteção jurídica do bem ambiental. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais:** direito ambiental. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Direito das concessões de serviço público:** inteligência da Lei 8.987/95 (parte geral). São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa.** Rio de Janeiro: Renovar, 1999a.

_____. **Curso de direito administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 2006.

_____. **Curso de direito administrativo:** parte introdutória, parte geral, parte especial. 11ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999b.

MUANIS, Manuela Mossé; SERRÃO, Manoel; e GELUDA, Leonardo. **Quanto custa uma unidade de conservação federal?:** uma visão estratégica para o financiamento do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (Snuc). Rio de Janeiro: Funbio, 2009.

MUELLER, Charles C. **Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente.** Brasília: Finatec, 2007.

NAZO, Georgette Nacarato e MUKAI, Toshio. O Direito Ambiental no Brasil: evolução histórica e a relevância do direito internacional do meio ambiente. In: MILARÉ, Edis;

BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 7, n. 28, out-dez/2002. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

NOGUEIRA-NETO, Paulo. O instituto brasileiro de unidades de conservação: IBUC. In: MILANO, Miguel Serediuk (Org.). **Unidades de Conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

NUSDEO, Fábio. Direito econômico ambiental. In: PHILIPPI JR, Arlindo; ALVES, Alaôr Caffé (Edit.). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. São Paulo: Manole, 2005.

O'BRIEN, Bob R. **Our National Parks and the search for sustainability**. Austin: University of Texas Press, 1999.

OLIVEIRA, Antonio Inagê de Assis Oliveira. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Administração Pública, concessões e terceiro setor**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

ONU, Organização das Nações Unidas. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 1986. Disponível em: < <http://www.un-documents.net/ocf-01.htm#VIII>>. Acesso em: 24 jul. 2011.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Análise Crítica da Nova Lei do Sistema de Unidades de Conservação da Natureza do Brasil. In: MILARÉ, Edis; BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). **Revista de Direito Ambiental**. Ano 6. n. 22. abril-junho 2001.

_____. Unidades de conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo. In: MILANO, Miguel Serediuk (Org.). **Unidades de Conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. Princípios constitucionais e improbidade administrativa. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

PEDERSEN, Ole W. *Environmental principles and environmental justice*. In **Environmental Law Review**. n. 12. 2010.

PEREIRA, Doralice Barros. Paradoxos do papel do Estado nas unidades de conservação. In: ZHOURI, ANDREA et alli. **A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos socioambientais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PEREIRA, Luíz Carlos Bresser. Democracia, Estado Social e reforma gerencial. In **Revista de administração de empresas**. v. 50, n. 1. jan-mar/2010.

PEREIRA, Luíz Carlos Bresser *et alli*. **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

PEREZ, Marcos Augusto. **O risco no contrato de concessão de serviço público**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PIOVESAN, Flávia. O direito ao meio ambiente e a Constituição de 1988. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

RAMOS, Adriana. **Depoimento:** a elaboração do SNUC. Disponível em <<http://uc.socioambiental.org/o-snuc/depoimento-a-elabora%C3%A7%C3%A3o-do-snuc>>. Acesso em: 11 out. 2012.

REDFORD, Kent; BRANDON, Katrina; SANDERSON, Steven. Holding ground. In: BRANDON, Katrina; REDFORD, Kent H.; SANDERSON, Steven E. (Org.). ***Parks in peril: people, politics and protected area***. Washington D.C: The Nature Conservancy; Covelo: Island Press, 1998.

RIVA, Ana Luísa da *et alli*. Modelo de tomada de decisão para o desenvolvimento de parcerias entre os setores público e privado na conservação e no empreendedorismo turístico em UC. In: **VII Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Natal: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza, 2012. Anais. CD-ROM.

ROCHA, Leonardo G. M. da. Desmistificando a questão fundiária dos parques nacionais brasileiros. In: **III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação**. Fortaleza: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza: Associação Caatinga, 2002. Anais, v. 1.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Aspectos sociais do direito administrativo contemporâneo. **Revista de Informação Legislativa**. n. 412. Brasília: Senado Federal, abr/jun 1990.

RODRIGUES, Camila. **O uso público em parques nacionais:** a relação entre as esferas pública e privada na apropriação da biodiversidade. Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2009.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. **Sistema Nacional de Unidades de Conservação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. O direito ambiental no século 21. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.

ROPPO, Enzo. **O Contrato**. Coimbra: Almedina, 1988.

RUSCHMANN, Doris. **Turismo e planejamento sustentável: a proteção do meio ambiente.** 16ª ed. Campinas: Papirus, 2010.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

_____. **Desenvolvimento incluyente, sustentável, sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SANTILLI, Juliana. A Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC): uma abordagem socioambiental. In: BENJAMIN, Antônio Herman; MILARÉ, Edis (Org.). **Revista de Direito Ambiental.** ano 10, n. 40, out-dez/2005. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

_____. **Socioambientalismo e novos direitos: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural.** São Paulo: Peirópolis, 2005.

_____. Unidades de conservação da natureza, territórios indígenas e de quilombolas: aspectos jurídicos. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veigas; IRIGARAY, Carlos Teodoro Hugueney (Coord.). **O direito e o desenvolvimento sustentável.** 1ª Ed. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTOS, José Anacleto Abduch. **Contratos de concessão de serviços públicos: equilíbrio econômico-financeiro.** Curitiba: Juruá, 2003.

SANTOS, Saint-Clair Honorato. **Direito ambiental: unidades de conservação, limitações administrativas.** 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang e FENSTERSEIFER, Tiago. Deveres de proteção do Estado. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental.** Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

_____. Direitos e deveres socioambientais. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental.** Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SCARIOT, Aldicir. Panorama da biodiversidade brasileira. In: GANEM, Roseli Senna (Org.). **Conservação da biodiversidade: legislação e políticas públicas.** Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

SCHAIK, Carel P. van; KRAMER, Randall A. *Toward a new protection paradigm.* In: KRAMER, Randall; SCHAIK, Carel van; JOHNSON, Julie (Org.). **Last stand: protected areas & the defense of tropical biodiversity.** Oxford: Oxford University Press, 1997.

SCHAIK, Carel Van; TERBORGH, John; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu. Fazendo os parques funcionarem: passado, presente e futuro. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes:**

estratégias para a conservação da natureza nos trópicos. Curitiba: UFPR e Fundação O’Boticário, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito ambiental constitucional**. 7ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

_____. Fundamentos constitucionais da proteção do meio ambiente. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SILVA, Solange Teles da. Ato administrativo ambiental. In: MEDAUAR, Odete; SCHIRATO, Vitor Rhein (Org.). **Os caminhos do ato administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

_____. **O direito ambiental internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

_____. Direito à informação em matéria ambiental. In: SAMPAIO, Rômulo S. R; LEAL, Guilherme J. S.; REIS, Antonio Augusto (Org.). **Tópicos de direito ambiental: 30 anos da política nacional do meio ambiente**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

_____. Direito fundamental ao meio ambiente. In: MILARÉ, Edis; MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Doutrinas essenciais: direito ambiental**. Vol. I. Fundamentos do direito ambiental: princípios, fundamentos, competência. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

SLIPPERS, B; KASSEN, R. *Young scientists reflect on how to effect real change for Rio+40*. In: S Afr J Sci. 2012;108(7/8), Art. #1340. Disponível em < <http://dx.doi.org/10.4102/sajs.v108i7/8.1340>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Desestatização, privatização, concessões e terceirizações**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

_____. **Direito administrativo da economia: planejamento econômico, fomento, empresas estatais e privatização, defesa da concorrência, do consumidor e do usuário de serviços públicos, responsabilidade fiscal**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.

SPERGEL, Barry. Financiamento de áreas protegidas. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: UFPR e Fundação O’Boticário, 2002.

_____. *Raising revenues for protected areas: a menu of options*. Washington: WWF.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e contrato administrativo**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

_____. O direito administrativo entre clips e os negócios. In **Revista de direito público da economia_RPDE**, Belo Horizonte, ano 5, n. 18, abr/jun. 2007. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=41050>>. Acesso em: 22 mar. 2010.

TÁCITO, Caio. O retorno do pêndulo: serviço público e empresa privada. O exemplo brasileiro. In: **Revista de Direito Administrativo**, n. 291. Out/dez, 1995.

TEIXEIRA JÚNIOR, Paulo Penteado. Regularização fundiária e unidades de conservação: a experiência do ministério público de São Paulo. In: MILANO, Miguel Serediuk (Org.). **Unidades de Conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

TERBORGH, John; SCHAIK, Carel Van. Por que o mundo necessita de parques. In: TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel; DAVENPORT, Lisa; RAO, Madhu (Org.). **Tornando os parques eficientes: estratégias para a conservação da natureza nos trópicos**. Curitiba: UFPR e Fundação O’Boticário, 2002.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O direito e o futuro da democracia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

UICN, União Internacional para a Conservação da Natureza. *Financing protected areas: guidelines for protected area managers*. Cambridge: UICN, 2000.

VARELLA, Marcelo Dias. **Direito internacional econômico ambiental**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

VASCONCELOS, Arnaldo. **Teoria da norma jurídica**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

WALD, Arnaldo *et al.* **O direito de parceria e a nova lei de concessões**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1996.

WIEDMANN, Sônia Maria Pereira. In: MILANO, Miguel Serediuk (Org.). **Unidades de conservação: atualidades e tendências**. Curitiba: Fundação o Boticário de Proteção à Natureza, 2002.

WINTER, Gerard. Desafios do direito ambiental no século XXI. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada et al (Org). **Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005.

Wouters, Mariska. *Socio-economic effects of concession-based tourism in New Zealand’s national parks*. *Science for Conservation* 309. Wellington: New Zealand Department of Conservation, 2011. P. 6. Disponível em <<http://www.doc.govt.nz/documents/science-and-technical/sfc309entire.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2013.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickman. **Mecanismos de financiamento para a conservação no Brasil**. Disponível em: < http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/27_Carlos_Eduardo.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2012.

ZANETI, Izabel Cristina Bruno Bacellar; BRAÑA, Glenda Moraes Rocha. A política nacional de educação ambiental e os aspectos jurídicos: fundamentos para o debate. In: THEODORO, Suzi Huff (Org.). **Os 30 anos da Política Nacional do Meio Ambiente:** conquistas e perspectivas. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

ZANETI, Izabel e THEODORO, Suzi Huff. Responsabilidade social e educação ambiental: a tradução da mudança de paradigma. In: THEODORO, Suzi Huff; BATISTA, Roberto Carlos; ZANETI, Izabel (coord.). **Direito ambiental e desenvolvimento sustentável.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.